

La politique de l'eau enjeux et principes.

Afin de délimiter le cadre de cette thèse, nous précisons d'abord en quoi la politique de l'eau constitue une politique publique, puis nous présenterons les grands axes de cette politique. Nous montrerons ensuite que la création du ministère de l'environnement, après celle des agences de l'eau, a favorisé la mise en œuvre de politiques dites "territoriales" relatives à l'aménagement et la gestion des eaux. Enfin, nous nous arrêterons sur les contrats de rivière. L'objectif étant ici de définir la nature, les buts et les procédures de ces contrats.

1.1 En quoi la politique de l'eau constitue-t-elle une politique publique ?

1.1.1. Qu'est-ce qu'une politique publique ?

Chacun a, intuitivement, une idée de ce que peut être une politique publique⁶. Il s'agit de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires mais aussi les déclarations (ministérielles, des partenaires sociaux, de chefs du parti majoritaire, etc.) qui concernent un secteur donné (MULLER *et al.*, 1998). C'est un terme polysémique qui est utilisé dans des contextes très différents (MULLER, 2000, p. 23) et qui soulève de nombreuses controverses entre les analystes (MULLER *et al.*, 1996).

Les politiques publiques peuvent exister en l'absence d'une structure ministérielle spécialisée et elles sont bien souvent transversales. L'interministérialité des politiques environnementales n'est en effet plus à démontrer (POUJADE, 1975,

⁶ MENY *et al.* (1989) précisent qu'en français, "le terme de politique publique recouvre plusieurs usages. L'un désigne des phénomènes de lutte pour le pouvoir, de concurrence entre les partis, des groupes d'intérêt, des catégories sociales, des personnes, pour l'exercice de l'influence et pour l'occupation des fonctions d'autorité dans une collectivité, dans un pays, sur un marché électoral, dans les processus de décision. Le langage courant va même jusqu'à distinguer la "grande politique, propre aux enjeux jugés essentiels, de la politique "politicienne" qui, elle qualifierait les tactiques et les combinaisons auxquelles se livreraient les professionnels tels que les partis et les élus [*politics* en anglais]. Un autre usage du terme de politique recoupe ce que la langue anglaise désigne par le mot de *policy*, soit un cadre d'orientation pour l'action un programme ou une perspective d'activité [...]. C'est clairement dans ce sens qu'il faut parler de politique publique, c'est-à-dire les actes et les "non actes engagés" d'une autorité publique face à un problème ou dans un secteur relevant de son ressort" (p. 129-130).

THEYS, 1993) ; en témoigne par exemple la création d'une commission interministérielle de l'eau en 1968⁷.

Selon MENY *et al.* (1989), une politique publique est conçue et mise en œuvre par un exécutif car elle se présente sous la forme "d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique [comme] la santé, la sécurité, les travailleurs immigrés..." (MENY *et al.*, 1989, p. 130). LARRUE (2000) préfère parler d'un "enchaînement d'activités, de décisions ou de mesures, cohérentes au moins intentionnellement, prises principalement par les acteurs du système politico-administratif d'un pays, en vue de résoudre un problème collectif. Ces décisions donnent lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins coercitive, visant à modifier le comportement de groupes cibles, supposé à l'origine du problème à résoudre" (p. 20).

De telles définitions soulignent l'importance du pouvoir. Elles ont l'avantage de délimiter les contours de la plupart des politiques, qu'elles soient sectorielles (agriculture, santé, transport, etc.), territoriales (relatives à telle ou telle région par exemple) ou mixtes. Elles présentent cependant l'inconvénient de ne pas nous renseigner sur la genèse sociale des politiques publiques. Or, une politique publique est également "un processus de médiation sociale, dans la mesure où l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore un secteur et la société globale" MULLER (1998, p. 24).

⁷ La mission interministérielle de l'eau est une commission administrative, créée par un décret de 1968, chargée de donner un avis au Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire concernant la gestion des ressources en eau. Au terme du décret du 27 février 1987, elle dépend du ministre de l'environnement. Elle est composée des représentants des ministères exerçant des responsabilités en matière d'eau. Cette mission examine les programmes d'équipement, la répartition des ressources et des moyens et spécialement les crédits au budget de différents ministères intéressés. Elle examine également tous les projets de lois, décrets, arrêtés réglementaires, instructions et circulaires portant sur les problèmes de l'eau élaborés par les ministères concernés. La mission interministérielle examine de même les projets d'instruction, adressés par le ministre de l'environnement aux organismes de coordination et aux agences de l'eau. La MIE a examiné les 6 SDAGE (schéma départemental d'aménagement et de gestion de l'eau) métropolitains le 9 mai 1996. La Direction de l'eau exerce le secrétariat de la Mission interministérielle de l'eau, selon les termes du décret du 11 janvier 1994 (Source : La Documentation française, site consulté le 26 mai 2003).

En définitive, selon THOENIG (1985), cinq traits caractérisent la notion de politique publique :

- La politique publique se distingue par un ensemble de mesures. En d'autres termes, le travail gouvernemental produit des résultats concrets, ce qu'en anglais on désigne parfois du nom d'*output* ou d'*outcome*. L'attention portée tant au contenu qu'au processus qui a conduit à sa création constitue l'une des originalités de l'étude des politiques publiques ;
- elle contient des éléments de décision ou d'allocation dont la nature est imposée par les acteurs gouvernementaux à leur environnement. Elle est une règle énoncée de façon verbale (discours) ou écrite (loi, circulaire), une prescription ou une incitation visant à guider les comportements. La coercition – dont l'autorité publique a l'exclusivité – est un facteur structurel qui sous-tend l'action gouvernementale ;
- elle désigne un cadre assez général d'actions qui n'exclut pas la prise en compte de stratégies ponctuelles ou isolées. D'autre part, toutes les politiques publiques ne sont pas fondées sur des perspectives explicitement définies ;
- elle affecte, par son contenu, son impact, un certain nombre d'individus, de groupes ou d'organisations dont l'intérêt, la situation ou le comportement s'en trouvent modifiés ;
- elle est normative car elle doit atteindre des objectifs pour satisfaire à des intérêts.

Tableau 1 : typologie des politiques publiques d'après THOENIG (1985).

TYPES	POLITIQUES	MODALITES	EXEMPLE
TYPE 1	distributives	Elles donnent une autorisation ou accordent un privilège	Le permis de conduire
TYPE 2	redistributives	Elles classent les individus selon des critères qui leurs donnent ou non l'accès à des avantages	Le droit d'être à la retraite
TYPE 3	"réglementaires"	Elles édictent des règles de comportement	Limitation de vitesse
TYPE 4	constitutives	Elles définissent des règles sur le pouvoir	Code de procédure pénale

Avant d'aborder la question spécifique de l'analyse des politiques environnementales, arrêtons-nous sur les difficultés de l'analyse des politiques en général.

Tableau 2 : les cinq séquences d'une politique publique d'après LARRUE (2000).

Séquences	1. Emergence des problèmes	2. Mise sur l'agenda	3. Formulation et adoption du programme	4. Mise en œuvre du programme	5. Evaluation
CONTENU	Emergence du problème Perception du problème Représentation du problème Définition du problème et identification du modèle de causalité Demande d'action publique	Sélection (filtrage) des problèmes émergents Ebauche de formulation de modèle de causalité Réponses des pouvoirs publics pour les problèmes reconnus comme devant faire l'objet d'une politique	Formulation du problème, définition du modèle de causalité Définition de la ou les solutions adaptées au problème défini et acceptables Filtrage entre les solutions idéales et les moyens disponibles	Application des solutions retenues Action de la machine administrative Changement du comportement des groupes cibles	Détermination des effets éventuels de la politique Evaluation de l'efficacité, de l'efficience, de l'utilité, de la satisfaction par rapport au problème d'origine
PRINCIPALES QUESTIONS	Comment la prise de conscience du problème se fait-elle ?	Quels facteurs vont faire agir le gouvernement vis-à-vis du problème ?	Quelles sont les solutions proposées et acceptées par le gouvernement ? sont-elles en cohérence avec la résolution du problème ?	Les décisions du gouvernement sont-elles mises en application ? et comment ?	Quels sont les effets directs et indirects de la politique ?

LARRUE (2000), qui se fonde sur l'approche séquentielle de JONES (1970), a exposé ce que sont, selon elle, les cinq séquences principales d'une politique publique. Une sixième séquence – la terminaison – constitue une séquence très

controversée pour les tenants de l'approche séquentielle eux-mêmes, recouvrant de manière ambiguë la question de l'extinction d'une politique et/ou de la réalisation des objectifs fixés (MULLER *et al.*, 1998).

L'approche séquentielle de JONES constitue une aide précieuse pour le chercheur. Elle fournit en effet un cadre d'analyse clair et simple de l'action publique. MULLER *et al.* (1998) voient surtout dans cette approche une façon "de rompre avec les représentations de l'action publique construites par les élites dirigeantes, dans la mesure où elle permet de substituer une approche sociologique aux représentations juridiques qui restent dominantes dans l'univers des hauts responsables français" (p. 29). En revanche, plusieurs éléments font dire aux auteurs que la grille séquentielle présente des limites. Par exemple, le caractère non linéaire, parfois chaotique, de la politique publique éliminant certaines étapes ou les inversant, ne manque pas de perturber l'analyse.

L'analyse des politiques publiques se heurte à d'autres difficultés. Il se peut que la politique ait des effets différents ou antagonistes de ceux recherchés et influent sur le comportement d'individus ou d'organisations qui n'étaient pas visés par ses concepteurs (parmi les contributions récentes sur cette question déjà ancienne, on retient MULLER *et al.*, 1998, CHAGNOLLAUD, 2002). Dans ce cas, la difficulté est de savoir quels sont les véritables objectifs de la politique publique (existait-il des objectifs ?) et comment distinguer la part de l'explicite (la politique affichée) et celle de l'implicite (stratégie électorale du gouvernement).

Par ailleurs, la perception – on devrait dire la représentation – chez les individus ou les organisations visés est variable d'un individu à l'autre et d'une organisation à l'autre. Une personne peut être affectée de façon contradictoire par une même politique. Par exemple, un propriétaire riverain trouve aberrant en tant qu'agriculteur de payer une taxe pour la protection de la ressource en eau alors qu'en tant que chef de famille il estime cela normal voire insuffisant.

1.1.2. Les problèmes posés par l'analyse des politiques publiques : l'exemple des politiques de l'environnement ⁸.

Selon CONSTANTIN (2000, p. 220) "la préoccupation environnementale concerne l'ensemble des autorités publiques. La fragmentation de l'action qui en résulte nécessairement peut être interprétée positivement comme le signe d'une ré-appropriation effective de la préoccupation par des acteurs suspects d'immobilisme." Mais, précise-t-il, de nombreux acteurs se seraient en fait engagés dans une juxtaposition d'opérations ponctuelles, ce qui "entretient non pas tant l'image de la construction d'une politique publique que l'impression d'une dispersion maximale qui peut être perçue comme un bricolage" (p. 221).

De multiples catégories d'acteurs revendiquent la paternité des politiques environnementales (LASCOUMES, 1995). En particulier, le "local" (collectivités territoriales) le dispute au "global" (Etat). Les autorités locales se positionnent désormais comme les maîtres d'œuvre des politiques de l'environnement⁹. Cela entraîne de nombreuses interrogations. Les actions publiques sont-elles plus efficaces parce qu'elles sont, en partie du moins, produites à une échelle plus fine ? Sont-elles mieux perçues par les destinataires en ce qu'elles émanent des autorités les plus proches du terrain ?¹⁰

Pour CONSTANTIN (2000), la fonctionnalité des politiques de l'environnement passe par une articulation entre les autorités locale et globale : "au niveau local, celui de la décision micro-sectorielle, les acteurs porteurs de discours contradictoires, confrontés à l'obligation d'agir sous peine de se discréditer tous, parviennent parfois

⁸ Selon ROUSSEL (2002), une politique environnementale obéit à quatre critères : l'action publique concerne la totalité d'un territoire administratif ; l'action publique nécessite de nombreux arbitrages entre acteurs publics à divers niveaux géographiques ainsi qu'une vision à long terme ; l'action publique débouche sur des contraintes imposées à tous (en tant qu'usagers) ; l'action publique mobilise essentiellement des fonds publics.

⁹ D'après LE GALES (2000), l'émergence des politiques publiques locales trouve différentes explications. Beaucoup d'auteurs, souligne-t-il, ont eu tendance à considérer que la conjonction des réformes de décentralisation – qui ont multiplié les centres de décision – et la crise du modèle français de politique publique ont conduit au développement des politiques locales. Pour sa part, LE GALES (2000) souligne que "L'intérêt pour les politiques locales apparaît [...] en fait lié en grande partie aux processus de recomposition des Etats et de transformation de l'action publique, qui n'ont pas qu'un caractère national" (p. 287).

¹⁰ Cette question n'est pas sans lien avec le débat actuel sur le développement des politiques de proximité (sécurité, affaires sociales, etc.).

à trouver les termes du compromis. Qu'il s'agisse de la pollution d'une rivière, ou de l'utilité sociale de préserver un site, les exemples se multiplient qui montrent que des politiques publiques peuvent ponctuellement se concrétiser pour préserver des ressources environnementales [...]. Mais on ne peut oublier qu'à l'échelon national, l'autorité publique est aussi parvenue à élaborer des normes ouvrant la possibilité d'articuler les enjeux sectoriels avec les enjeux globaux de la société" (p. 214).

De plus, le nombre croissant des opérateurs brouille l'image déjà très floue des politiques environnementales (puisque les politiques ne correspondent pas à un secteur bien délimité). Et, les dimensions constitutives du champ environnemental font toutes l'objet de luttes de pouvoir entre les citoyens et les firmes, entre les Etats et leurs territoires locaux, entre les Etats enfin.

Dans de nombreux domaines, l'action publique paraît opaque du fait de la complexité des circuits administratifs et décisionnels relatifs aux secteurs de pointe comme la gestion du vivant. Peut-on dès lors, s'interroge LASCOUMES dans *'Eco-pouvoir'* (1994), envisager sereinement la captation du débat démocratique, voire *in fine* de la production de la politique publique par un corps d'experts spécialisés ?

Par définition, les citoyens ne sont pas des experts, des spécialistes de telle ou telle question. Mais comment impliquer davantage les citoyens sans être tenté de leur mentir en simplifiant un problème à l'excès ou bien en omettant d'en évoquer certains aspects ? Car comme le rappelle LASCOUMES (1994), "C'est l'action collective, privée et publique, entendue comme mobilisation d'ensembles structurés d'acteurs sur des enjeux, qui a construit l'environnement comme problème" (p.14). Du débat sur l'intérêt des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) à celui des conséquences écologiques de l'effet de serre, les citoyens ne sont pas impassibles devant les questions d'environnement. Néanmoins ils en sont peu à peu exclus. C'est pourquoi rappellent MULLER *et al.* (1998), "l'enjeu de l'analyse des politiques publiques va bien [...] au delà de la compréhension des ressorts décisionnels de l'Etat. Il s'agit, en définitive, de s'interroger sur le fonctionnement de la démocratie à partir du moment où la dimension technique (au sens le plus large du terme) de l'action publique s'accroît fortement, au point que finit par se poser le problème de la réintégration du citoyen dans la boucle de la décision." (p. 14).

Tableau 3 : les six dimensions constitutives du champ de l'action publique dédiée à l'environnement d'après LARRUE (2000).

DIMENSION	OBJET
Ecologique	Préservation de la diversité et de la vitalité des milieux biologiques par le maintien de leur condition de reproduction
Pollution	Minimisation des rejets dans les milieux (émission) et adaptation de ces rejets aux capacités de ces milieux (immission)
Sécurité	Minimisation et prévention des risques sanitaires, technologiques et naturels pour l'homme et pour la nature afin de lutter contre tout ce qui peut porter atteinte à la santé de l'homme et aux espèces vivantes
Ressources naturelles	Assurer l'utilisation durable des diverses ressources naturelles en les prélevant de manière à ce que les générations futures puissent avoir le même taux de développement
Cadre de vie	Amélioration du cadre et de la qualité de vie, de l'environnement quotidien des hommes (lieux de résidence, travail, loisirs)
Esthétique et culturelle	Conservation et transmission aux générations futures des éléments remarquables du patrimoine biologique, paysager et culturel

La politique de l'eau est un lieu privilégié d'élaboration d'un nouveau type de politique publique par rapport à la verticalisation et à la sectorisation, caractéristiques des politiques nationales, les plus souvent prises comme objet d'étude (SALLES *et al.*, 1998, LATOUR *et al.*, 1998). C'est aussi une des plus anciennes politiques de l'environnement dont on a pu observer les adaptations aux exigences changeantes de la société. Ainsi, des zones humides comme la Camargue sont aujourd'hui protégées alors qu'au début du 20^{ème} siècle elle étaient jugées inutiles au plan économique et contraignantes au plan de la santé publique.

LASCOUMES *et al.* (1998) pensent d'ailleurs que "parler de politique de l'eau au singulier constitue un mythe simplificateur" (p. 33) car la législation a beaucoup évolué, notamment avec la loi sur l'eau de 1992 qui introduit une nouvelle définition des problèmes et actualise l'intervention publique.

S'il est impératif d'être conscient du caractère construit et évolutif des politiques publiques, il ne faut pas pour autant en faire l'unique objet de la recherche. Ainsi, il

est certainement inutile de se demander indéfiniment si la politique de l'environnement ou la politique de l'eau "existent" et quelles en sont les frontières. Il est préférable de se donner un objet de recherche permettant de s'interroger sur les mécanismes de l'action publique dans ces secteurs (MULLER *et al.*, 1998). Dans cette optique, l'analyse des contrats de rivière peut se révéler instructive. Car, depuis 25 ans, les contrats de rivière ont accompagné voire devancé l'évolution de la politique de l'eau.

Nous proposons maintenant de revenir sur l'émergence des politiques de l'eau et d'identifier ses principaux acteurs avant de présenter les contrats de rivière.

1.2 Les grands axes d'une politique "à la française".

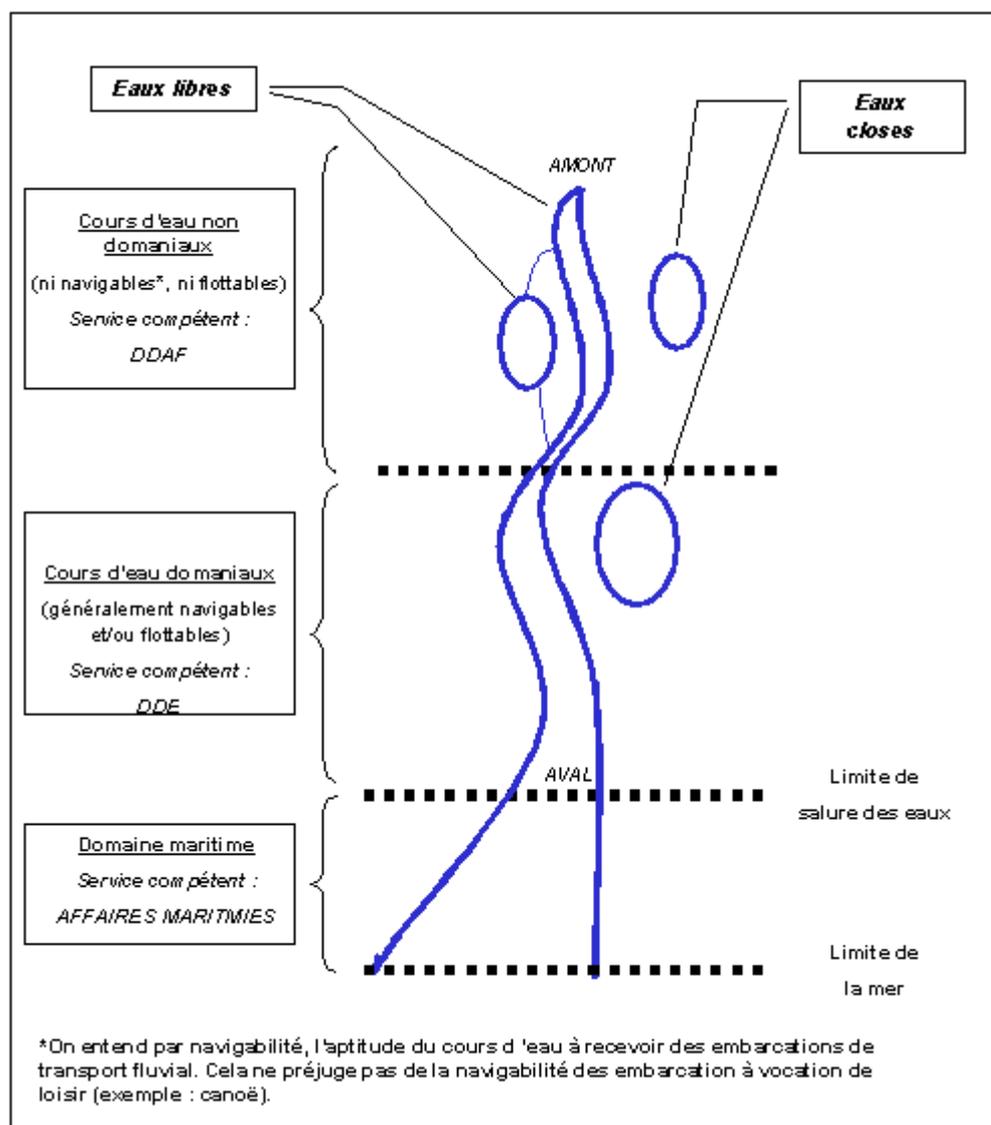
1.2.1. Genèse d'une loi originale : la première loi sur l'eau (1964).

Il existe un lien étroit entre le droit du propriétaire et celui de l'eau. Le droit de propriété distingue, par le biais de la loi du 8 avril 1898 les cours d'eau domaniaux des cours d'eau non domaniaux. "Les rédacteurs avaient bien conscience qu'il fallait opérer quelques retouches au Code civil (notamment à propos des eaux de sources)" (GAZZANIGA *et al.*, 1998, p. 17)

L'un des principaux problèmes à résoudre à l'époque était le suivant : les détenteurs des sources, et plus généralement les propriétaires situés en amont, tiraient divers avantages de cette situation à leur profit. Cela lésait logiquement les intérêts des propriétaires situés en aval. Aussi fallait-il "aborder véritablement la question des petites rivières qui avait été jusque-là laissée à l'appréciation souveraine des tribunaux. Malheureusement on en restait toujours aux questions fondamentales de "propriété", c'était l'erreur de perspective qui devait fausser tout le débat. Le législateur, en effet, n'est pas allé jusqu'au bout de ses projets, uniquement préoccupé de problèmes quantitatifs et désireux de ne pas toucher au monde rural [...] Après de nombreuses réformes, le texte [sert toujours] de base [au] régime juridique de l'eau [...]. L'évolution du droit de l'eau va désormais s'organiser autour d'une seule idée : réduire la propriété, sans jamais la remettre en cause..." (GAZZANIGA *et al.*, 1998, p. 17).

Pour les cours d'eau ni navigables ni flottables, le riverain est devenu le véritable propriétaire de la moitié du lit. Les servitudes imposées aux riverains sont certes restées assez fortes mais à cette période, c'est-à-dire avant l'exode rural de l'entre-deux-guerres, les usages étaient limités (manufactures, moulins...) et la ressource en eau demeurait disponible, en dépit des premiers conflits d'usage qui éclataient entre les groupes d'intérêts constitués (entre l'agriculture et l'industrie lourde en particulier).

Figure 1 : limites légales des sections de cours d'eau en répartition des compétences (BRUN, 2003, d'après divers documents juridiques).



La France était encore profondément rurale et les agriculteurs auxquels s'ajoutaient les grands propriétaires fonciers possédaient la quasi exclusivité du sol. Ils savaient tirer profit de la rivière : au-delà de la pêche et de l'irrigation, les sables et graviers étaient utilisés régulièrement pour la construction de bâtiments neufs ; le bois mort était ramassé de manière quotidienne et servait pour le chauffage. Dans les faits, l'exploitation des ressources aquatiques était indispensable à une bonne partie de la population. Il y avait un accord tacite entre la société locale et la rivière.

Dans l'ensemble, les droits et les devoirs étaient équilibrés malgré des conflits isolés très violents parfois relatés dans les gazettes locales. L'Etat n'était certes pas omniprésent, mais l'aura et les moyens de répression des grands corps "de la nature"¹¹ étaient intacts et adaptés. La question de l'entretien (et non celle des aménagements) n'est apparue, en termes de gestion hydraulique¹², qu'après la seconde guerre mondiale et de manière aiguë seulement à partir des années 1960-1970¹³. Entre temps, la France s'est reconstruite, urbanisée et industrialisée. Première ceinture périurbaine au bâti serré, les anciens faubourgs des villes devenus des banlieues se sont étendus rapidement. Ils étaient animés par des "cols bleus", anciens paysans ou fils de paysans désormais loin de "leur" rivière... L'abandon progressif des servitudes et le non-respect des règles interdisant les rejets ont rendu alors indispensable une révision de la législation¹⁴.

La première loi sur l'eau du 16 décembre 1964 reconnaît l'unité de la ressource en eau et l'interdépendance des usages. Elle jette les bases d'une "gestion intégrée" par le biais de nouvelles dispositions. Le législateur montre l'intérêt qu'il porte à la décentralisation avec la création des agences financières de bassin – dont le territoire de compétence est le grand bassin hydrographique. Les propositions des experts (fonctionnaires de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale et scientifiques) ont été entendues. Ces agences deviennent des autorités supérieures qui représentent, dit-on déjà, "l'intérêt général" et cherchent à valoriser l'environnement aquatique au plan socio-économique tout en préservant la ressource.

¹¹ C'est-à-dire les eaux et forêts devenues le Conseil Supérieur de la Pêche (CSP), l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) et l'Office National des Forêts (ONF). Des évolutions sensibles toucheront peut-être prochainement deux de ces établissements. Le CSP et l'ONCFS se trouvent en effet confrontés à la baisse régulière du nombre des taxes piscicoles et cynégétiques. En outre, leur gestion est aujourd'hui remise en cause (en particulier celle du CSP, cf. Rapport du sénateur ADNOT, version provisoire, 2003, non paginé). Or, ces taxes constituent une ressource essentielle pour ces établissements dont les missions s'étoffent au fil des crises (inondations, pollutions, sécheresse).

¹² La loi de 1919 instaure un régime de concession relatif à la production d'électricité d'origine hydraulique. A partir de cette date, l'Etat doit délivrer son autorisation, assortie généralement d'obligations, à toute exploitation de la force motrice des cours d'eau. Ces avancées législatives ne suffisent à masquer les différends de plus en plus nombreux entre les usagers et l'incapacité de l'Etat à les résoudre autrement qu'au coup par coup.

¹³ Hormis la question des grands travaux qui, dès la fin de la guerre, se pose aux gouvernements successifs (du gouvernement provisoire de la République française et de la 4^{ème} République).

¹⁴ "Une commission de l'eau est créée le 24 juillet 1959 dans le cadre du Commissariat au Plan. Son activité principale est de préparer une réforme de l'eau et de s'orienter vers un code de l'eau". Cf. Gazzaniga (J.-L.), Ourliac (J.-P.) et Larrouy-Castera (X.), id, p.19.

Le rôle des agences de l'eau est déterminant pour la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Instituées par la loi de 1964 et par le décret du 14 septembre 1966, les agences financières de bassin (devenues agences de l'eau par la loi de 1992) comptent parmi les principaux acteurs de la politique de l'eau en France et témoignent du fort degré de décentralisation de cette politique. Placées sous la tutelle du ministère en charge de l'environnement, les agences sont réparties sur le territoire métropolitain découpé en six bassins hydrographiques plus ou moins cohérents : Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse, Loire-Bretagne.

Ce sont des établissements publics dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière grâce à un système de redevances dont elles fixent et perçoivent les montants. Avec le produit de ces redevances, elles attribuent des aides aux maîtres d'ouvrage réalisant des opérations de dépollution, de gestion quantitative de la ressource ou de restauration et de mise en valeur des milieux aquatiques. La politique de l'agence (modalités de perception des redevances et d'attribution des aides) est décidée par son Conseil d'Administration, composé à parité par des représentants de l'Etat, des usagers et des collectivités locales issus du Comité de Bassin. Les agences de l'eau travaillent par programmes quinquennaux. Entre 1997 et 2001, elles ont prévu d'aider un volume de travaux évalué à 16 milliards d'euros (soit 105 milliards de francs environ) pour préserver les ressources en eaux et lutter contre la pollution. Le programme a été prorogé d'une année.

Le dispositif des agences de l'eau est appelé à évoluer. Plusieurs rapports, ces dernières années, ont passé au crible le fonctionnement des agences et suggéré une amélioration de leur fonctionnement. La réforme de l'eau proposée par Dominique Voynet, projet adopté en conseil des ministres en juin 2001 et débattu en première lecture par le Parlement, prévoyait une modification du fonctionnement de ces agences, modifications ayant suscité un vif débat. Le Parlement devait-il avoir un droit de regard sur les finances des agences ? Comment accroître la "transparence" de leur fonctionnement ?¹⁵ Au-delà de ces aspects, la rivalité entre les agences de l'eau et le ministère de l'environnement incite sans doute ce dernier à mieux maîtriser les stratégies financières et politiques des agences.

Source : www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/politique_eau/acteurs/agence_eau.shtml consulté le 02 avril 2003.

En créant simultanément les agences et les Comités de bassin, le législateur introduit la notion de "gouvernance de bassin". Les Comités de bassin sont des "parlements de l'eau" c'est-à-dire des assemblées délibérantes qui fixent en cohérence avec la politique nationale définie par le ministère de l'environnement la politique des agences financières de bassin. Elles sont composées à la fois d'élus, d'usagers de l'eau (professionnels et associations) et de représentants de l'administration.

Le législateur bute sur les différents groupes de pressions des usagers, tant au niveau des Comités qu'au plan national, et doit naturellement satisfaire des intérêts divergents. Cela explique que la troisième innovation de cette loi, c'est-à-dire l'application du principe pollueur-payeur avant la lettre, lui paraît bien difficile à mettre en œuvre à ce moment là. Ce principe est fondé sur une recherche de responsabilisation des usagers et d'incitation économique à protéger la ressource en eau.

La loi de 1964 a toutefois rapidement trouvé ses limites. CACAS (1983) note que le législateur avec la première loi sur l'eau a bien apporté des réponses sur le plan de la lutte contre la pollution et sur celui de l'organisation administrative par bassin versant, mais n'est pas revenu sur les principes anciens issus du Code civil à savoir que le droit du sol et le droit de l'eau sont intimement liés. Le propriétaire occupe toujours une place centrale dans la gestion du territoire ; le riverain, agriculteur ou résident secondaire, reste un acteur clef de la gestion de l'eau. La distinction entre les eaux domaniales et non domaniales a par ailleurs été réaffirmée.

Dans ces conditions, l'Etat semble s'être lui même placé dans une situation difficile car il lui faut ménager les intérêts souvent contradictoires des riverains en les incitant à participer à l'entretien et à la surveillance des rivières. Il ne dispose cependant ni des moyens de médiation pour résoudre les différends locaux ni des moyens de contrôle indispensables afin de relever les infractions. Comme souvent alors, l'Etat n'a pas les moyens d'appliquer ses textes. La quasi absence de répression destinée à favoriser l'application de la loi constitue, sans aucun doute, l'une des grandes faiblesses du dispositif (LASCOURMES *et al.*, 1998, BARRAQUE, 1999).

En matière de contrôle il faut du savoir-faire et du faire savoir afin d'inciter les usagers à changer de comportement. L'Etat se dit alors préoccupé par cette question et promet un renforcement des instruments coercitifs à l'occasion de la prochaine loi sur l'eau. En fait, il apparaît que la loi de 1992 n'a pas apporté d'amélioration significative à ce niveau. Selon certains responsables de Directions Départementales

¹⁵ Cf. Thépot (S.), "En Adour-Garonne, une puissance discrète", *Le Monde*, 14 novembre 1997.

des Services Vétérinaires (DDSV) et de Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) de l'ouest de la France en charge du contrôle des installations agricoles classées, il s'avère que le nombre des visites d'exploitations agricoles notamment porcines et avicoles demeure largement inférieur à ce qui pourrait être fait selon eux¹⁶. Nous verrons plus loin combien l'insuffisance des contrôles (police de l'eau, de la pêche et des installations) représente un souci majeur aux yeux d'une partie des acteurs de l'eau.

Néanmoins, il convient d'ores et déjà de relativiser l'absence ou l'insuffisance des contrôles car le cas du domaine de l'eau n'est pas exceptionnel. Plusieurs polémiques sont nées au cours des dix dernières années suite à des catastrophes écologiques. Par exemple, la France a bruyamment milité auprès de la Commission européenne pour qu'un texte très dur soit adopté par les Etats membres peu après le naufrage de l' *Erika* en Bretagne en 1999. Elle n'a toutefois pas débloqué les moyens financiers suffisants pour accroître le nombre des inspecteurs en charge de la visite des navires. Cette affaire a eu un fort retentissement lors de l'accident du *Prestige* au large des côtes de Galice en Espagne en 2002.

Ensuite, la loi de 1964 n'a pas anticipé les conséquences des mutations de l'agriculture française sur la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. L'amélioration des outils d'analyse d'une part et l'augmentation des productions agricoles à la suite de la mise en place de la Politique Agricole Commune d'autre part, jouent en faveur d'une révision de la loi de 1964 car si le dispositif a eu des effets sur certains paramètres (réduction des métaux lourds et des pollutions accidentelles entre autre), il n'a pas permis de réduire les pollutions diffuses d'origine agricole.

Aux risques de pollutions s'ajoute l'apparition du risque de pénurie. Entre 1970 et 1990, les surfaces irriguées ont doublé et la consommation des ménages ne s'est stabilisée que tardivement ; c'est pourquoi les sécheresses de 1976 et de 1988-1990, ont poussé le législateur à durcir le ton en matière de débit réservé par exemple.

¹⁶ D'après des entretiens menés au cours d'un atelier "bassin versant" dans le cadre des enseignements de 2^{ème} année à l'INA P-G en mars 2001.

En fait, la loi de 1964 a tracé le canevas d'une véritable politique de l'eau comprenant des priorités nationales tout en tenant compte des spécificités de chaque bassin. Elle a manqué toutefois d'instruments de planification à la hauteur des enjeux : ce fut, en l'occurrence, le principal apport de la loi du 3 janvier 1992 en matière de décentralisation pour la gestion des milieux aquatiques.

1.2.2. La loi sur l'eau de 1992 : vers la mise en œuvre des grands principes ?

La réforme s'imposait et, comme le souligne GAZZANIGA (2000), de nombreuses commissions parlementaires et administratives ont conclu entre 1985 et 1990 qu'il fallait simplifier la réglementation et la police des eaux d'une part et consacrer l'unité juridique de l'eau d'autre part.

Cette réforme a été opérée dans un contexte sociétal radicalement différent de celui des années 1960. La population française est plus urbaine. La campagne est devenue *la nature*, c'est-à-dire un espace de détente et de loisirs, fréquenté occasionnellement, lors des fins de semaines par exemple¹⁷. Le nombre de résidences secondaires a sensiblement augmenté, les vacances vertes en gîte rural ont de plus en plus d'adeptes et les paysages aquatiques sont devenus des "valeurs refuges" (ARDILLIER-CARRAS, 1998). Mais la demande est éclatée entre les nouveaux usagers (sports d'eaux vives, plaisance) et les activités traditionnelles (pêche, chasse, cueillette, baignade). Et la société des loisirs secrète ses propres conflits d'usage¹⁸.

Comme le remarquent en outre LASCOUMES *et al.* (1998), l'attention publique se porte sur les pollutions chroniques (celle de la baie de Seine par les rejets chimiques, celle du Rhin par les mines de potasse d'Alsace) et accidentelles (celle due à

¹⁷ Du fait notamment des plages horaires de loisirs plus étendues (passage des 40 heures de travail hebdomadaire aux 39 heures en 1982 puis aux 35 heures au début des années 2000).

¹⁸ Ainsi, par exemple, la subdivision du service de la navigation à Mâcon relève régulièrement des insultes entre utilisateurs de jet-ski et pêcheurs à la ligne. La société française est désormais très exigeante en matière de protection des milieux aquatiques et l'objectif visé est celui du "risque zéro" pour le citoyen (consommateur, baigneur, etc.). Toutefois, certains comportements observés par les agents du CSP (comme la dégradation de la signalétique à vocation pédagogique installée au bord des

Péchiney sur le Rhône, celle du Rhin suite à l'incendie d'une usine Sandoz à Bâle). Les médias sont une caisse de résonance dans la mesure où aucune pollution majeure ne leur échappe. Cela donne inévitablement l'impression qu'il y a aujourd'hui plus de pollutions qu'hier, d'où peut être une mobilisation plus forte de l'opinion publique.

Le paradoxe de la sensibilité au risque résiduel joue également un grand rôle ; l'opinion publique a en effet tendance à se féliciter de résultats pourtant imparfaits (exemple : il y a eu moins de morts sur la route cette année) et à accorder beaucoup d'importance à des questions telles que celles du taux de plomb ou de nitrates dans l'eau. Ces éléments ont pu inciter le législateur à durcir le droit de l'eau et à insérer dans les textes davantage de communication destinée à accompagner les interventions publiques.

En dernier lieu, le contexte communautaire incite la France à élaborer une politique de l'eau exemplaire. L'influence européenne est forte. Elle a sans doute encouragé la France, avec par exemple l'adoption de la Charte européenne de l'eau le 26 mai 1967 à Strasbourg par le comité des ministres¹⁹ du Conseil de l'Europe²⁰, à se doter d'un dispositif législatif étendu à l'ensemble des questions liées à l'eau. D'autre part, la Communauté prend toute une série de mesures juridiques qui intéressent le droit de l'eau : la directive de juin 1975 sur la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, la directive de décembre 1975 sur la qualité des eaux de baignade, la directive de mai 1976 sur le déversement de substance dangereuses, etc. A cette date, les aspects relatifs à l'eau, bien que limités à la qualité, sont les premiers réellement traités dans la politique naissante de l'environnement au plan communautaire. Ainsi, la Communauté emboîte le pas de la France puis la devance progressivement en dépit d'une halte consécutive à l'adoption du traité de Maastricht (KACZMAREK, 1997).

rivières) semblent montrer que l'effort des consommateurs de nature est mince lorsqu'il s'agit de respecter les règles qu'ils voudraient voir appliquer aux autres.

¹⁹ Ancien Conseil des ministres.

²⁰ De la même manière, l'Acte Unique (1986) a inséré au traité de la CEE un titre "environnement".

La Communauté exerce *in fine* une certaine pression sur les Etats membres, dont la France, compte tenu de l'obligation qui leur est faite de transposer les directives communautaires dans les textes nationaux et de les appliquer. Les procédures en cours devant la Cour de justice des Communautés européennes rappellent les difficultés de transposition et d'application des directives communautaires. Dans le domaine de la gestion de l'eau, par exemple, le suivi de la "directive nitrate" révèle que des procédures d'infraction ont été engagées à l'encontre de 13 Etats membres sur les 15, dont la France selon la Commission Européenne.

**Conséquences de la construction européenne et
principales directives communautaires relatives à l'eau.**

Les politiques communautaire et française de l'environnement s'inscrivent dans un jeu d'influence mutuelle ; la législation communautaire accompagne étroitement, en la précédant ou en la suivant, la législation environnementale française. "En matière de prévention des pollutions, même, près de 90% des prescriptions techniques sont influencées par le niveau européen! Pourtant, l'image de la France est brouillée depuis quelques années par des prises de position perçues par nos partenaires comme systématiquement défensives. De plus, au sein même de l'exécutif gouvernemental, le ministre chargé de l'environnement est parfois conduit à défendre une position frileuse qui a prévalu [au niveau] interministériel du fait de la solidarité gouvernementale. [Il faut se souvenir des difficultés récentes de C.Lepage puis de D.Voynet lors des arbitrages budgétaires et politiques de Matignon]. Le ministère devrait renforcer les moyens qu'il consacre à l'international et à l'interministériel, tant au niveau de la coordination des politiques environnementales que de la mise en œuvre des directives européennes. Cela impose également une réévaluation de ses modes de transposition et un effort accru en matière de rapidité de réponse à la Commission européenne. Les évolutions majeures du droit communautaire, introduites par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, exigent également que les missions du ministère évoluent...", Plan pluriannuel de modernisation du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement (janvier 1999, p. 6).

- Directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres
- Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade
- Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté
- Directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons
- Directive 79/869/CEE du Conseil, du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres
- Directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles
- Directive 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses

- Directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- Directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture
- Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires
- Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles
- Directive 98/83/CE du Conseil, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et décision du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2001, établissant la liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau et modifiant la directive 2000/60/CE.

Rappelons que la Commission a un rôle de gardienne des traités. Elle peut saisir la Cour de justice si un Etat membre ne se conforme pas à un avis motivé qu'elle a émis à son encontre parce qu'elle estime qu'il a manqué à une des obligations au titre du traité. La saisine de la Cour de justice joue donc le rôle d'une épée de Damoclès pour inciter l'Etat récalcitrant à se soumettre. "Dans un premier temps, la Commission relève une présomption d'infraction d'un Etat membre soit à l'initiative de ses services, soit à la suite des plaintes d'un autre Etat membre, d'un opérateur économique ou d'un simple particulier. La Commission invite cet Etat membre par une lettre de mise en demeure à lui présenter ses observations ou justifications dans un délai fixé en général à trois mois. Si les observations de l'Etat ne conduisent pas la Commission à modifier son point de vue, la Commission émet un avis motivé auquel l'Etat membre est tenu de se conformer dans un délai – en général, d'un mois – prescrit par la Commission. Faute de quoi, la Commission peut saisir la Cour de justice dont l'arrêt est contraignant pour l'Etat membre. Dans la plupart des cas, les Etats membres régularisent leur situation au regard du droit communautaire avant que la Commission n'engage la phase finale de la procédure auprès de la Cour de justice" (DOUTRIAUX *et al.*, 2000, p. 63).

Pour parvenir à une réforme de fond de la loi de 1964, "plusieurs idées sont avancées, notamment faire de l'eau un patrimoine commun [...] L'idée est séduisante. Les juristes cependant font remarquer qu'il faut se méfier des formules qui ne peuvent avoir qu'un caractère incantatoire et solennel, mais sans contenu réel et sans efficacité, si elles ne sont pas accompagnées de mesures précises..." (p. 23) selon GAZZANIGA *et al.* (1998).

En 1990, le concept de patrimoine commun n'apparaît pas comme une nouveauté lors du débat sur la politique de l'eau au Sénat, puisqu'il a déjà été expérimenté dans l'article 10 de la charte européenne de l'eau ("l'eau est un patrimoine commun, dont la valeur est reconnue par tous"). La notion de patrimoine, s'appliquant à l'eau et à la nature en général, intègre à la fois un élément moral, la dette contractée à l'égard

des générations passées ou futures et un élément juridico-économique, le désintéressement.

L'élément moral convainc manifestement les pouvoirs publics comme les représentants de la société civile (enseignants, associations, journalistes), en témoigne le grand nombre de sites internet proposant des Chartes ou des Traités à ce sujet²¹ et enfin le récent discours des autorités françaises au Sommet du développement durable de Johannesburg²².

L'élément juridico-économique, comme le remarque GAONAC'H (1999), est en véritable contradiction avec les règles classiques de la propriété. Or la loi sur l'eau de 1992 améliore certes, d'après nos enquêtes, l'organisation et l'intervention des services gestionnaires et de police, mais elle ne remet pas en cause la régime juridique de l'eau car l'article 1^{er} rappelle que les usages de l'eau sont exercés "dans le cadre des lois et règlements, ainsi que des droits antérieurement établis".

Du point de vue politique, le concept de patrimoine commun est suffisamment vague pour ne pas alerter les puissants groupes de pression susceptibles de s'opposer au gouvernement. Malgré cela, entre la première mouture de la loi (la grande loi sur l'eau annoncée dans les médias) et le texte final, l'écart est tel que la plupart des commentateurs sont déçus, les juristes en premier lieu. De fait, la loi s'inspire essentiellement du droit de l'urbanisme. Or, la multiplication des structures locales de concertation et de décision peut entraîner des désaccords entre les collectivités territoriales sur-représentées et par exemple les associations de protection de la nature sous-représentées.

Pour GAZZANIGA *et al.* (1998), "cela rappelait le droit rural et évoquait certaines de ces structures favorisant très vite le développement de petits véritables potentats locaux" (p. 25). Nombre de juristes indiquent aussi que pour un texte majeur, la part belle semble laissée aux décrets d'application. De plus, la loi sur l'eau aurait éventuellement pu anticiper certaines dispositions ultérieurement incluses dans la loi

²¹ unesco.org, nature.coe.int, terresacree.org, citizen.org, etc.

²² Discours du Président de la République Française, Jacques Chirac, lors de la table ronde "Biodiversité, diversité culturelle et éthique", le 3 septembre 2002 à Johannesburg, Afrique du Sud.

Barnier du 2 février 1995 au titre de la prévention des risques naturels (Titre 2 et pourquoi pas les articles relatifs aux espaces naturels du Titre 3).

Du point de vue du contenu, la loi institue "deux outils emboîtés pour mettre en œuvre cette gestion" (DUMEZ, 1996, p. 277), à savoir les Schémas Directeurs de Gestion et d'Aménagements des Eaux (SDAGE) et les Schémas de Gestion et d'Aménagements des Eaux (SAGE). Fort de ces outils, le ministère reprend la main sur les agences en s'inspirant des contrats de rivières : dès lors, l'offre d'outils est suffisamment large pour répondre à la demande.

Les SDAGE sont élaborés pour chacun des grands bassins hydrographiques métropolitains à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin par le Comité de Bassin, qui s'appuie sur un secrétariat technique commun à l'agence de l'eau et à la DIREN et sur des commissions thématiques et/ou géographiques créées à cet effet. Ils mettent en place les organisations institutionnalisées et pérennes pour la prise en charge de la gestion collective et concertée du patrimoine aquatique (DUMEZ, 1996, p. 277).

Les SAGE sont élaborés pour les unités hydrographiques (ou systèmes aquifères) plus modestes par les commissions locales de l'eau (les CLE). La loi renforce donc la décentralisation et implique davantage les acteurs locaux dans la gestion de la ressource en eau, tout en assurant une meilleure coordination des actions à l'échelon du grand bassin versant.

Toutefois, l'Etat reste très impliqué dans le dispositif mis en place. La loi reconnaît une légitimité accrue d'intervention, en matière de police des eaux et de gestion de crise. Le département devient la circonscription administrative de base de l'intervention de l'Etat dans ce domaine. Une Mission Interservices de l'Eau (MISE) est mise en place à cet échelon par le préfet pour coordonner les actions des services déconcentrés. En particulier, la loi instaure un statut unifié de l'eau, appliquant notamment le même régime de police pour les eaux souterraines et superficielles. Elle autorise le préfet à prendre des mesures de restriction provisoire des usages de l'eau dans des zones d'alerte préalablement délimitées, en cas de sécheresse ou de risque de pénurie en eau (décret du 24 septembre 1992).

De la même manière, l'Etat intervient d'une part en fixant la composition statutaire de la Commission Locale de l'Eau, chargée de l'élaboration, de la révision et du suivi du SAGE, d'autre part en définissant le périmètre et la composition exacte de la CLE, après consultation des collectivités territoriales et du Comité de Bassin. Des arrêtés sont pris par le(s) préfet(s) concerné(s), qui doit(doivent) aussi approuver le SAGE. Ceux-ci s'articulent autour de deux principes majeurs qui vont dans le sens d'une gestion territorialisée : évoluer de la gestion de l'eau vers celle des milieux aquatiques (l'espace d'intervention est élargi à l'espace de divagation des cours d'eau, aux annexes fluviales) et transcender les clivages traditionnels entre les usagers en faveur de l'intérêt collectif.

L'opposabilité du SDAGE.

L'article 3 de la loi de 1992 prévoit que "les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec leurs dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas directeurs". Par conséquent, les SDAGE sont des documents à caractères administratifs. *Via* leur approbation par l'autorité administrative, l'Etat s'engage à ce que ces documents, résultant de la négociation entre les usagers, les collectivités et l'Etat lui-même, soient respectés. Ces schémas ne créent pas eux-mêmes de nouvelles règles ; ils s'appuient sur l'arsenal juridique en mettant l'accent sur les priorités à traiter :

- il est opposable à l'administration - au sens large - uniquement (services de l'Etat, collectivités (municipalités, conseils généraux et régionaux), établissements publics de l'Etat, groupement des collectivités) ;
- il ne crée pas de droits, mais détermine des orientations en matière de gestion de l'eau, des objectifs de quantité et de qualité des eaux, ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre ;
- il s'impose à l'administration de manière plus ou moins forte selon que celle-ci intervient dans le domaine de l'eau ou non.

Source : OiEAU, 2000.

La loi pêche de 1984 et la loi Barnier de 1995 ont contribué à étayer le dispositif global de la politique de l'eau. L'accent est maintenant mis sur les instruments supplémentaires qui sont apparus à ces dates.

Concernant la loi pêche du 19 juin 1984, il s'agit du Schéma départemental à vocation piscicole (SDVP) relatif à la surveillance, à l'exploitation, à la protection et à

la gestion des milieux aquatiques (AUXIETRE *et al.*, 1994). L'élaboration de ce schéma est réalisée sous la responsabilité des pêcheurs regroupés en fédération départementale. Ce document, comparable par exemple au Schéma départemental des carrières, constitue un outil de gestion à caractère réglementaire. Il est divisé en deux parties : diagnostic (1), proposition d'un modèle de gestion départemental relevant de la pêche d'une part et de la ressource piscicole d'autre part (2).

Dans le bassin Rhône Méditerranée Corse par exemple, la première génération des schémas départementaux à vocation piscicole s'est étalée de 1985, soit un an après l'adoption de la loi pêche, à 1995. Les départements situés au sud du bassin, notamment l'Isère (1986), la Drôme (1987), les Pyrénées-Orientales (1987), ont très tôt mis en œuvre les moyens nécessaires à l'élaboration de ces schémas (embauche d'un technicien ou d'un ingénieur, achat et exploitation de logiciels, etc.). A l'inverse, les départements du bassin versant de la Saône et du Doubs ont réagi avec retard à l'exception du département du Rhône (1987). Ainsi, la fédération de pêche du Jura n'achève son SDVP qu'en 1995. La différence entre les parties septentrionales et méridionales du bassin s'explique davantage par les stratégies, parfois difficiles à saisir, des présidents de ces fédérations que par l'importance du réseau hydrographique ou les moyens financiers des fédérations.

Deux schémas spécifiques sont entrepris durant cette période : le schéma à vocation piscicole du Rhône en 1991 puis le schéma à vocation piscicole de la Saône en 1994²³. Ce dernier intitulé, "La Saône, une vallée à préserver" constitue un engagement qui s'articule autour de cinq actions prioritaires : le maintien de la prairie inondable, la préservation et/ou la réhabilitation des annexes fluviales, l'amélioration de la qualité de l'eau, la valorisation et la promotion des usages liés à la pêche et une meilleure gestion de la ressource piscicole. D'après la maîtrise d'ouvrage, ce document doit être "une référence consultée à l'occasion de chaque nouveau projet". Les enquêtes que nous avons menées en 1999 montrent qu'il n'en n'est rien.

La loi pêche a néanmoins apporté des éclaircissements utiles au plan juridique, en particulier sur le statut des pêcheurs professionnels. En outre, certains objectifs des SDVP se concrétisent aujourd'hui grâce aux fédérations de pêche à travers l'élaboration des Plans Départementaux de Gestion Piscicole (PDPG) dont certains étaient bien avancés fin 1999 dans le bassin de la Saône (Côte d'Or, Doubs). La partie des propositions concernant l'activité halieutique fait également l'objet de propositions particulières incluses dans des plans départementaux pour le tourisme pêche. Par ailleurs, certaines dispositions de la loi pêche de 1984 au titre de la préservation des milieux aquatiques préfigurent celles relatives à la loi sur l'eau de 1992 en imposant d'une part des

²³ Le SVP Saône est financé conjointement par le ministère de l'environnement, l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, les fédérations de pêche du Rhône, de l'Ain, de la Saône-et-Loire et de la Côte d'Or, l'association des pêcheurs professionnels et l'institution interdépartementale du tourisme fluvial.

autorisations d'aménagements et de travaux dans le lit des cours d'eau²⁴, et, en garantissant un débit minimal (GUILBAUD *et al.*, 1992).

Départements	schéma départemental à vocation piscicole	Plans piscicoles (état d'avancement au 07/06/99)
Vosges	1992	Etape 1 : démarrage
Haute-Saône	1991	Etape 0 : réflexion
Territoire de Belfort	1990	Etape 0 : réflexion
Doubs	1990	Etape 2 : définition des contextes piscicoles
Côte d'Or	1990	Etape 3 : rapport final au CSP
Jura	1995	Etape 0 : réflexion
Saône-et-Loire	1991	Etape 1 : démarrage
L'Ain	1990	Etape 1 : démarrage
Le Rhône	1988	Etape 2 : définition des contextes piscicoles

Tableau 4 : les SDVP dans le bassin de la Saône (Agence de l'eau RMC, 2000).

Outre la loi pêche de 1984, la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a complété le dispositif global mis en place à l'occasion de la loi sur l'eau. La loi Barnier a été motivée, comme le souligne BOULEAU (2002) par de nombreux faits d'actualité dépassant le cadre des cours d'eau (inventaire des sites industriels pollués sans propriétaires, dénonciations de marchés publics de distribution d'eau, multiplication des panneaux publicitaires en entrée de ville). C'est pourquoi, elle a donné l'impression de "remplir les vides" laissés par les lois sectorielles sur l'environnement qui ont été votées depuis la loi sur l'eau (déchets, OGM, lutte contre le bruit, carrières, paysages) et de prolonger cette dernière au sujet de la lutte contre les inondations.

"A peine avait-on voté la loi sur l'eau que se produit à Vaison-la-Romaine, une catastrophe plus grave que celle de Nîmes. Dans tout le Sud-Est des villes sont déclarées sinistrées. Au moment où la loi Barnier est discutée des inondations sont constatées en Bretagne, en Basse-Normandie, dans les Ardennes, dans les Pays de Loire et en Ile de France. L'hiver 1994-95 comptera 2700 communes classées catastrophes naturelles" (p. 22) commente BOULEAU (2002). L'apport principal de

²⁴ Les autorisations d'ouvrages sont déjà prévues au titre de la police et de la conservation des cours d'eau par les articles 106 et 107 du Code rural avec une procédure minutieuse d'instruction instituée par le décret du 1^{er} août 1905. Quant aux travaux dans le lit des cours d'eau ils relèvent du même code au titre du curage administratif notamment selon GUILBAUD *et al.* (1992).

ce texte réside plus dans la réaffirmation d'instruments "oubliés"²⁵ que dans la transposition de grands principes en droit français (l'article 1 évoque pêle-mêle les concepts de patrimoine commun et de développement durable)²⁶. Toutefois, c'est surtout le titre II de la loi qui constitue un réel apport à la politique de l'eau dans son volet "prévention".

En matière de risque naturel, la modernisation et la simplification du dispositif juridique se sont traduites par la création d'une procédure unique : le Plan de Prévention des Risques naturels (décret PPR du 5 octobre 1995) qui remplace les procédures utilisées antérieurement à ce décret, c'est-à-dire l'article R.111.3 du Code de l'urbanisme ainsi que les Plans de Surface Submersible ou PSS et les Plans d'Exposition aux Risques).

D'après POTTIER (2002), "le PPR garde dans ses grandes lignes la même philosophie que le PER : la réglementation repose sur une cartographie des zones à risque et s'impose à des actions liées à l'habitat, aux activités et à la gestion des sols. Elle s'applique non seulement aux constructions et activités futures mais aussi à l'existant à la date d'approbation de la procédure". En outre, comme le relève un représentant de la Direction de la prévision et de la prévention des risques au ministère de l'environnement cité par le Moniteur des Travaux Publics en juin 2001, la loi Barnier a eu un impact au plan financier : 15 MF (2,287 M€) étaient investis chaque année avant 1994, plus de 100 MF (15,25 M€) le sont aujourd'hui.

Le faible nombre de Plans d'Exposition aux Risques approuvés à l'échelle de la France 10 ans après leur création (1982) et les recommandations d'intensification de la mise en œuvre d'une véritable prévention des risques d'inondation en privilégiant la zone à fort risque incluse dans les SDAGE, ont contribué à la mise en place des PPR. Dans le district Rhône Méditerranée Corse par exemple, l'Agence de l'eau (1999) précise que 1370 communes sont concernées par des PPRi dont 443 (soit 32,3%) par des PPRi élaborés, sous la houlette des Directions départementales de l'Équipement, selon les dispositions du décret d'octobre 1995. Cette proportion importante montre bien l'effort accéléré qui a été accompli depuis la parution du décret susvisé. On constate qu'antérieurement à celui-ci, la cartographie des risques s'est portée sur les grands axes fluviaux (PPR ex-PSS sur le Rhône et la Saône)²⁷. Depuis 1995, les efforts se concentrent surtout sur les cours d'eau secondaires à régime torrentiel ; dès lors, les communes du bassin de la Saône sont peu concernées.

²⁵ Exemple : principe pollueur-payeur.

²⁶ Il favorise aussi l'insertion des associations de défense de la nature dans les débats sur la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire.

²⁷ PSS : domaine public fluvial seulement.

1.3 Déconcentration et décentralisation ont favorisé la mise en œuvre des politiques territoriales de l'eau.

La création d'un ministère de l'environnement, les lois de décentralisation et l'implication croissante de la "société civile" dans la politique de l'eau ont favorisé la mise en œuvre des politiques territoriales de l'eau et, en particulier, des contrats de rivières.

1.3.1. De la création du ministère de l'environnement à celle des DIREN.

Dans les années 1960, le développement industriel, les remembrements et les grands travaux, contribuent à transformer les paysages et, du fait des pollutions engendrées, à perturber les écosystèmes. Le premier ministre J.Chaban-Delmas et ses conseillers sont, en outre, conscients de l'impact de mai 1968. Un nouveau rapport société-nature exige une appropriation politique de la gestion de l'environnement.

Pour l'entourage du Premier Ministre, l'utilisation à des fins politiques du concept d'environnement, mot entré quelques années plus tôt dans les dictionnaires, est une aubaine car elle s'inscrit assez bien dans sa stratégie globale d'ouverture du politique vers la société civile ; elle implique néanmoins dans un contexte particulier²⁸ une réflexion de la part du gouvernement : "et si l'environnement n'était pas seulement une mode ?" s'interroge-t-on alors à l'hôtel de Matignon.

Selon CHARVOLIN (1993, 1999), les intérêts croisés des réseaux de protection de la nature²⁹ et d'individualités³⁰ aboutissent, avec l'aval de l'Elysée, à l'investiture de l'environnement parmi les départements administratifs français au printemps 1970³¹.

²⁸ Conférence de Stockholm sur l'environnement Humain en 1972.

²⁹ La création du Conseil National de la Protection de la Nature date de 1946.

³⁰ Notamment Jérôme Monod, le délégué à l'Aménagement du Territoire et Louis Armand, ingénieur des Mines, qui doivent répondre à une lettre du Premier ministre en date du 24 octobre 1969, appelant à la constitution d'un plan d'action en faveur de l'environnement. Pour sa part, Serge Antoine est chargé de collecter, stocker et classer les informations sur les mesures à faire parvenir aux services du Premier ministre en avril 1970 (CHARVOLIN, 1999).

³¹ L'opinion publique est alors mobilisée autour de l'affaire de la Vanoise (faut-il préférer le développement économique à la protection des sites montagnards s'interroge-t-on ?). "Devant cet écho grandissant donné à la protection de la nature, les

Suite à une période d'un an de veille stratégique orchestrée par la DATAR et le Haut Comité à l'environnement, un ministère de "mission" en charge de la protection de la nature et de l'environnement est créé en 1971³². Cette création, comme celle des agences financières de bassin huit ans plus tôt, est une étape décisive pour faire vivre la politique de l'eau.

La jeune administration intègre non sans difficultés des compétences d'autres administrations (POUJADE, 1975). Parmi ces compétences figurent la pêche et la coordination interministérielle dans le domaine de l'eau. Le décret de nomination de R.Poujade s'appuie finalement sur trois axes, dont celui de l'eau :

- la protection de la nature et des paysages, avec la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, la loi du 22 juillet 1960, relative à la création de parcs nationaux ;
- la lutte contre les pollutions et nuisances avec la loi du 19 décembre 1917 (modifiée par la loi du 2 août 1961) relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes ;
- l'eau, avec la loi de 1964, relative comme nous l'avons vu plus haut, au régime de la répartition des eaux et à la lutte contre les pollutions. Dès sa création, le ministère se dote d'un Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau. LAVOUX (1999) note qu'entre "1973 et 1975, quelques attributions interministérielles sont ajoutées, mais c'est en 1975 que les compétences propres s'étoffent, particulièrement dans le domaine de l'eau. Le ministre obtient le pouvoir de police des eaux souterraines, de police des cours d'eau..." (p. 87). A cette date, une réflexion est entamée sur la manière de faire vivre la politique de l'eau en orientant son évolution du "global" vers "le local". En outre, les compétences du ministère ne cessent de s'accroître en la matière au gré des textes (loi de protection de la nature en 1976, loi de démocratisation des enquêtes publiques en 1983, loi pêche en 1984, loi littoral en 1986, loi sur l'eau en 1992, loi Barnier en 1995...) et parce qu'au fil du temps, le ministère va acquérir une certaine crédibilité technique et une légitimité politique avec la montée en puissance de la politique européenne de l'environnement.

services de la présidence décident de placer à la tête du ministère chargé de l'aménagement de l'espace rural une direction générale spécialement consacrée à ce sujet. Le décret n°70-315 du 10 avril 1970 est porteur d'une organisation séparée pour la protection de la nature. Il établit une direction générale de la protection de la nature au ministère de l'Agriculture, et crédite la question environnementale d'une permanence dans les affaires publiques. Cette réorganisation sera un élément déterminant dans le choix de dénomination du premier ministère de l'environnement..." (p. 53) explique CHARVOLIN (1999).

³² Décret n°71-94 du 2 février 1971.

En 2001, le ministère l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) comprend³³ cinq directions dont une concerne directement l'eau³⁴. Outre les personnels qui travaillent au sein de cette direction, le ministère est l'organisme de tutelle du Conseil Supérieur de la Pêche³⁵. Le plan de modernisation du ministère (1999-2004) confirme la place prépondérante de la politique de l'eau en son sein. La création d'un tel ministère s'explique à l'époque pour des raisons pratiques et symboliques. Il s'agit de rationaliser l'action administrative et de mettre au goût du jour les intitulés des ministères³⁶. Concernant plus spécifiquement le ministère en charge de l'environnement, on peut retenir sur une période allant de 1971 à 2002 :

- le maintien du terme "environnement" pour qualifier l'action publique jusqu'en 2002, date à laquelle il est remplacé par écologie et développement durable³⁷ (s'agit-il de scientifier l'approche ministérielle des question d'environnement ou de s'attirer les faveurs du vote écologiste ?). "La logique du marché politique" pousse les élus à satisfaire les diverses catégories sociales. La création d'un ministère s'inscrit dans une perspective de canalisation et de récupération politique souligne encore CHEVALLIER (1999) ;
- le caractère évanescent de certains intitulés ("protection de la nature", "qualité de la vie", etc.) dans la période d'expérimentation ministérielle. Il faut associer le terme qui correspond au mieux

³³ DATAR exclue.

³⁴ Il s'agit des direction de l'eau (DE), des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), de la nature et des paysages (DNP), de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) et de l'administration, des finances et des affaires internationales. En dehors des tutelles et cotutelles d'établissements publics. Le ministère est en charge de la gestion de multiples instances comme le comité national de l'eau et s'est doté d'une inspection générale de l'environnement (IGE). L'IGE assure une mission permanente de contrôle, d'évaluation, d'analyse et de conseil pour la mise en oeuvre des politiques de l'environnement.

³⁵ Il possède également la tutelle des sept parcs nationaux, de l'Institut Français de l'ENvironnement (IFEN), de l'Institut National de l'Environnement industriel et des RISques (INERIS), de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS), du Conservatoire du littoral ainsi que la cotutelle de l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), l'Agence Nationale pour la gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA), de l'Office National des Forêts (ONF), de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) et du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN). Le cas des agences de l'eau, également concernées, sera développé plus loin.

³⁶ Chaque nouveau gouvernement marque ainsi de son empreinte la vie des ministères ("temps libre", "qualité de la vie", "action humanitaire", "solidarité entre les générations", "intérieur, sécurité intérieure et libertés locales", etc.). Cela n'empêche nullement une réelle permanence des directions administratives (cf. annexe 1).

³⁷ Le terme de développement durable popularisé au sommet de la terre en 1992 à Rio apparaît pour la première fois dans un décret portant organisation de l'administration centrale du ministère de environnement (décret n°94-30 du 11 janvier 1994) selon LAVOUX (1999). Au reste, depuis la Charte Mondiale de la nature (1982) et la Convention des Nations Unies sur la Biodiversité (1992) nombreux sont les observateurs qui prédisaient le rattachement d'un ministère du développement durable à celui de environnement.

aux aspirations d'une société en mouvement tout en délimitant progressivement l'éventail des compétences du ministère ;

- la place du ministère dans les gouvernements est variable selon les époques (secrétariat d'Etat, ministère de plein exercice et ministère lourd par le biais de regroupement des ministères en charge de la culture et de l'environnement) ;
- il faut attendre 1997 pour voir le retour de la DATAR auprès du ministère qu'elle a largement contribué à créer. L'association sera de courte durée (1997-2002) ;
- enfin, bien que cela soit discutable, on note l'absence de "poids lourds" à la tête de ce ministère à l'exclusion d'Alain Peyrefitte, proche du général De Gaulle et influent auprès des cabinets Pompidou et Chaban-Delmas. Par exemple, aucun des ministres de l'environnement n'a jusqu'à maintenant été Premier ministre alors que bon nombre de ministres de l'économie l'ont été sous la 5^{ème} République (R.Barre, V.Giscard d'Estaing, L.Fabius, E.Balladur). Seuls deux chefs de partis politique ont choisi ce poste (M.Crépeau, D.Voynet)³⁸. Cela montre que le maroquin de l'environnement n'est pas hautement stratégique puisqu'il n'a pas été un tremplin pour les ministres successifs (Cf. annexe 1, liste des ministres en charge de l'environnement et intitulés successifs du ministère).

Le plan national pour l'environnement proposé en 1990³⁹, examiné au Parlement puis adopté par le gouvernement, a conduit à des évolutions organisationnelles car le ministère n'est plus une administration de mission. Outre la création d'établissements publics tels que l'IFEN, le ministère Lalonde propose la relance de la politique de l'eau. Dans cette perspective, les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) sont alors appelées à jouer un rôle important.

La création des DIREN intervient en 1991 (décret du 4 novembre 1991), à partir de la fusion de plusieurs services préexistants : les Délégations Régionales à l'Architecture et à l'environnement (DRAE), les services hydrauliques centralisateurs (SHC, issus du ministère de l'équipement), les Services Régionaux à l'Aménagement des Eaux

³⁸ C'est aussi un ministère qui a été à plusieurs reprises occupé par des femmes comme les Affaires sociales par exemple par rapport à d'autres (Economie et Finances, Intérieur...). Est-ce à dire que les femmes ministres occupent le plus souvent de "petits ministères" - si l'on excepte notamment M.Aubry aux Affaires Sociales sous le gouvernement de L.Jospin et M.Alliot-Marie sous le gouvernement de J.-P.Raffarin ?

³⁹ Ce plan national suit un premier plan pour l'environnement élaboré au début des années 1970 et devance la charte de l'environnement voulue par le Président J.Chirac à l'occasion du discours d'Orléans le 3 mai 2001 puis lors du discours d'Avranches prononcé durant la campagne présidentielle le 18 mars 2002.

(SRAE, ministère de l'agriculture)⁴⁰. Les DIREN ne sont donc pas composées, à l'origine, d'"environnementalistes". Il n'est pas sûr qu'elles le soient davantage aujourd'hui car "l'hétérogénéité des personnels du ministère est peu propice à l'éclosion d'une culture propre " souligne KESSLER (1999, p. 73).

La mise en place des DIREN ne déclenche pas la création simultanée d'un corps de l'environnement, ce qui témoigne d'une certaine façon de l'incertitude qui règne encore sur les objectifs du ministère de l'environnement. Cette incertitude freine même la déconcentration des services qui s'arrête au niveau régional alors que l'absence de Directions Départementales de l'environnement constitue l'un des problèmes majeurs de l'application des politiques de l'eau⁴¹.

Organisation et fonctionnement des DIREN.

Sous l'autorité du préfet de région, les DIREN œuvrent à la prise en compte de l'environnement dans les divers programmes d'aménagement, dans les contrats de plans et dans les programmes européens. Elles veillent à la protection de la nature, des sites et des paysages. Elles concourent aux politiques de conservation des milieux naturels selon le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD, 2002).

L'organisation de la DIREN Bourgogne par exemple s'articule autour de quatre services : le service territoire et patrimoine, le service des milieux aquatiques, le service communication et promotion de l'environnement et le service gestion et valorisation des données, services auxquels il convient de greffer un secrétariat général et la direction. Cependant, l'organisation et les intitulés des services varient d'une DIREN à l'autre. Ainsi, dans le bassin de la Saône, aucune DIREN ne comprend un organigramme comparable, ce qui ne manque pas de compliquer la compréhension du rôle des différents services. La DIREN Rhône-Alpes englobe, outre la délégation pour le bassin RMC, le Service de Protection et de Gestion de l'Espace (SPGE) et le Service des Milieux

⁴⁰ En 1973, soit trois ans après la création du ministère de l'environnement, des Ateliers régionaux des sites et des paysages sont mis en place auxquels on préfère des délégués régionaux de l'environnement en 1975 puis des délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement (DRAE) depuis 1978. Le décret relatif à la création des DRAE marque le caractère général des attributions du délégué et l'affirmation de son rôle d'animateur des politiques au niveau local. Sans une équipe étoffée, le DRAE n'incarne pas vraiment le ministre de l'environnement. Son pouvoir d'influence des DRAE est assez faible tant auprès du préfet de tutelle qu'auprès des élus locaux. D'autre part, les services déconcentrés de l'Etat qui remplissent les missions du ministère de l'environnement ont tendance à remplir préférentiellement celles qui viennent de leurs propres administrations centrales parisiennes (agriculture, équipement, santé). Par voie de conséquence, l'action ministérielle est peu ou mal relayée localement. Dès cette époque, la nécessité de créer des DIREN se fait donc sentir.

⁴¹ La déconcentration est une modalité d'organisation de la centralisation. Elle consiste à accorder un pouvoir de décision aux agents de l'Etat répartis localement dans des circonscriptions administratives qui n'ont pas de personnalité juridique. Il y a une redistribution du pouvoir de décision par le mécanisme de la délégation mais l'agent titulaire de pouvoirs déconcentrés agit toujours au nom de l'Etat et est soumis au contrôle des autorités supérieures (administrations centrales par le biais des inspections générales par exemple ou, plus près d'eux, les préfets de département et de régions).

Aquatiques (SEMA). En revanche, la DIREN Franche-Comté compte deux services principaux : le Service Paysage et Qualité de la Vie (SPQV) et le Service de l'Eau et des Milieux Naturels (SEMNA).

Dès lors, deux questions se posent au sujet de l'aménagement et de la gestion des eaux : 1) en quoi une telle déconcentration favorise-t-elle l'horizontalité des dossiers ? 2) Comment les DIREN répondent-elles au problème de la non coïncidence entre les régions de programme et les bassins hydrographiques ? La plupart des administrations sont concernées par l'eau. C'est pourquoi le ministère continue de s'appuyer sur de multiples structures administratives aux niveaux départemental, régional et de bassin. Parmi elles :

- les agences de l'eau qui contribuent directement à l'acquisition des connaissances générales sur la ressource. Elles enregistrent aussi les prélèvements d'eau des usagers et tiennent compte des rejets (pour le calcul de l'assiette des redevances). Les agences de l'eau cherchent enfin à susciter, à conseiller et à financer les maîtres d'ouvrage ;
- les agents chargés de la police des milieux aquatiques, le plus souvent à temps partiel, dans les DDAF et DDE, les services de la navigation et les DRIRE dans des cas précis (eaux souterraines). Ces agents veillent notamment sur le comptage des prélèvements, afin d'instruire, le cas échéant, les demandes d'autorisation de prélèvement. Ils doivent en outre procéder à une révision en cas de pénurie, instruire conjointement avec les services chargés des polices sectorielles les demandes d'autorisation de rejets polluants, contrôler le respect de ces autorisations ;
- les agents chargés des "polices sectorielles" des installations classées pour la protection de l'environnement (DRIRE pour l'industrie et DSV pour les élevages) et des services d'assainissement des collectivités locales (DDE, DDAF, DDASS) qui conduisent à l'instruction d'autorisations correspondantes ;⁴²
- les DDASS qui assurent la police de la qualité de l'eau potable (les relevés sont envoyés aux maires chargés de les diffuser) et des eaux de baignades ;
- les DDAF et le CSP qui sont chargés de la police de la pêche.

⁴² Rappel des sigles : Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), des Services Vétérinaires (DDSV), des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) ; Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE).

Au plan régional, il faut donc entretenir le lien entre les différents intervenants administratifs. C'est l'un des rôles du Service des Milieux Aquatiques (SEMA), souvent le service le mieux doté en personnel de la DIREN⁴³. Le SEMA compte trois grandes attributions. La première tient dans le recueil de données hydrauliques et hydrobiologiques. La seconde consiste à mobiliser les acteurs locaux autour de programmes d'action collective (SAGE, contrats de rivière). La troisième est l'animation et la coordination des services de police au niveau départemental. Par l'intermédiaire du SEMA notamment, la création des DIREN constitue une avancée vers l'application du droit de l'eau : reste à harmoniser les stratégies des DIREN avec celles d'établissements publics comme le CSP ou Voies Navigables de France (VNF) d'une part et avec celles des agences de l'eau d'autre part.

Néanmoins, en dépit de la création des DIREN, c'est le garant de l'intérêt général (le préfet voire le ministre ou le premier ministre) qui a le dernier mot, en particulier au sujet des dossiers sensibles. Ainsi, dans le bassin de la Saône, le cas du canal Rhin-Rhône (sur lequel nous reviendrons) a donné lieu à un arbitrage de Matignon, finalement favorable à la ministre de l'environnement.

Le Rapport TAVERNIER (1999) nous invite à nuancer un peu ces remarques. Selon ce dernier, "les moyens de l'État dans le domaine de l'eau [seraient] dérisoires compte tenu de l'importance politique, économique et sociale que représente ce domaine, dans la mesure où le pouvoir réel est éclaté entre les 36.400 communes et les grands groupes financiers qui contrôlent l'essentiel de ce fabuleux marché" (p. 6).

Le Rapport TAVERNIER (1999) précise que, curieusement, les crédits gérés par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche et affectés au domaine de l'eau dépassent ceux du ministère de l'environnement. En 1999, le ministère de l'Agriculture devait consacrer, en crédits d'investissement, plus de 150 millions de francs (228 658€)⁴⁴ à l'hydraulique agricole et aux subventions aux compagnies d'aménagement

⁴³ Exemple de la DIREN Bourgogne : service des milieux aquatiques (20 fonctionnaires ou contractuels), service territoire et patrimoine (15), service communication et promotion de l'environnement (5), service gestion et valorisation des données (5).

⁴⁴ Rappel : afin de faciliter notre exposé, les sommes prévues ou engagées avant le 1^{er} janvier 1999 sont présentées de la manière suivante : F (€). A l'inverse, Les sommes prévues ou engagées après le 1^{er} janvier 1999 sont présentées de la manière suivante : € (F). Seuls quelques tableaux dérogent à cette règle pour des raisons pratiques.

régionales (dont l'hydraulique reste l'activité dominante), et 175 millions de francs (266 768€) à la mise aux normes des bâtiments d'élevage dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Le ministère de l'Agriculture est aussi le gestionnaire du fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), seul instrument financier à intervenir dans le domaine de l'eau avec un objectif exclusif de péréquation⁴⁵.

Par ailleurs, précise le rapport TAVERNIER (1999), l'autonomie financière des agences de l'eau, maîtresses de leur budget et déterminant leurs redevances ont permis de répondre aux besoins d'investissements croissants dans le domaine de l'eau. Il reste à garantir l'affectation de "l'argent de l'eau à l'eau" pour justifier l'existence des redevances. Des sommes considérables ont pu être mobilisées dans le cadre des programmes quinquennaux. Le montant des redevances appelées est ainsi passé de 21 milliards de francs (3,2 milliards d'euros) dans le cadre du 5^{ème} programme (1987-1991) à 40 milliards de francs (6,1 milliards d'euros) dans le cadre du 6^{ème} (1992-1996) et 51 milliards de francs (7,8 milliards d'euros) dans le cadre du 7^{ème} (1997-2001), soit aujourd'hui 10 milliards de francs (1,52 milliards d'euros) par an⁴⁶.

Les administrations et les établissements publics ont désormais des moyens importants⁴⁷. Mais, "le dispositif est complexe, émietté, parfois redondant, parfois

⁴⁵ Créé en 1954, le FNDAE est un compte spécial du Trésor qui a été conçu dès son origine comme un outil de solidarité nationale destiné à aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution de l'eau. Son domaine d'intervention a été étendu à l'assainissement en 1979. En 1997, la compétence du fonds a été étendue, pour une période de trois ans, à la lutte contre les pollutions d'origine agricole. 150 millions de francs annuels (22, 86 millions d'euros) doivent être ainsi consacrés au PMPOA. Prélevées sur l'ensemble de la population française, les ressources du Fonds ne sont redistribuées qu'aux seules communes rurales. Elles ont eu pour provenance, en 1998, pour 52 %, le produit d'une redevance sur les consommations d'eau distribuées dans toutes les communes urbaines et rurales bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable, dont le taux de base est fixé à 14 centimes de francs (2,13 centimes d'euros) par mètre cube depuis le 1^{er} janvier 1996. Elles proviennent aussi pour 48 % d'un prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel Urbain (PMU). Les recettes du fonds ont atteint 959 millions de francs (146,2 millions d'euros) en 1998, en recul de 4 % par rapport à 1997, ce qui obligera en 1999 à une réduction similaire des interventions estime le Rapport TAVERNIER (1999, p. 7).

⁴⁶ L'ampleur des moyens de la politique de l'eau ainsi dégagés est plus que significative si on la compare au budget 1999 du ministère de l'environnement qui s'élève à moins de 4 milliards de francs (609 millions d'euros) d'après le Rapport TAVERNIER (1999, p. 8).

⁴⁷ En croisant diverses sources (ministères, rapports...), il apparaît en effet que les personnels sont relativement nombreux. Toutefois, les chiffres sont bien faibles par rapport à d'autres secteurs jugés prioritaires (équipement et sécurité routière, emploi, etc.). La direction de l'eau emploie 90 agents ; chaque DIREN (22 en France métropolitaine) emploie 50 à 100 personnes (contractuels exclus). Dans les administrations déconcentrées de l'Etat, la police de l'eau concerne l'équivalent de 750 agents à

lacunaire ; il manque d'unité, de cohérence et de stratégie ; il ne sait pas tirer pleinement partie de la complémentarité des quatre leviers que constituent pour infléchir les comportements des divers usagers de la ressource en eau : les redevances, les aides financières, les polices sectorielles et la police des milieux. Il en résulte qu'il n'y a pas à proprement parler aujourd'hui de gestion de la ressource en eau, mais un ensemble d'actions concourant de manière plus ou moins cohérente et efficace à cette gestion" (DUBOIS, 2001, p. 2, annexe 6 du rapport).

Toutefois, la politique de l'eau n'est pas seulement étatique. L'Etat a intérêt à développer la démocratie locale afin de sensibiliser plus efficacement les usagers. Cela l'incite à impliquer davantage les collectivités territoriales.

1.3.2. Le pouvoir croissant des collectivités territoriales.

Conséquence de la décentralisation, le secteur de l'eau exige une clarification des rôles de chacun. Le montage financier d'un programme d'actions s'articule en effet théoriquement autour d'un maître d'ouvrage, si possible unique à l'échelle du bassin. La désignation d'un *leader* légitime de l'action publique dans chaque bassin traduit l'engagement des collectivités : c'est un acte politique. Arrêtons-nous sur les rôles respectifs des communes, des Départements et des Régions dans ce jeu⁴⁸ :

temps plein. Par ailleurs, dans les directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale, les services santé-environnement emploient environ 1.500 personnes, dont une part très importante de l'activité est consacrée au contrôle de la qualité des eaux de boisson et de baignade. Le ministère de l'emploi et de la solidarité est donc le troisième département ministériel à développer une action significative dans le domaine de l'eau. A noter que certains fonctionnaires remplissent des tâches transversales comme l'indique la DIREN Rhône-Alpes sur son site internet (*cf.* organigramme de la DIREN). De ce fait, il est bien difficile de faire autre chose que de vagues estimations relatives au nombre réel de personnes exerçant, à temps plein, dans le domaine de l'eau. Aucun organisme ne dispose d'un chiffre précis.

⁴⁸ On entend par Département et Régions, les exécutifs de ces territoires administratifs (c'est-à-dire le conseil général pour le premier et le conseil régional pour le second).

- Les communes interviennent dans les domaines de l'assainissement et de la distribution de l'eau potable⁴⁹. Depuis l'après-guerre, elles jouent un rôle déterminant dans l'aménagement et la gestion des eaux grâce aux syndicats de rivière. C'est à travers des structures intercommunales de ce type que le maire dispose de réelles marges de manœuvre dans le domaine de l'eau : assainissement et traitement, hydraulique agricole et enfin aménagement et gestion des milieux aquatiques. Ce sont en effet encore les syndicats intercommunaux d'aménagement et d'entretien de rivière (SIA) qui obtiennent le plus fréquemment la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux reliés à des programmes globaux d'actions, dans les bassins versant drainés par des cours d'eau non domaniaux. Bien connu des élus locaux, ils représentent le mode de maîtrise d'ouvrage le plus répandu. Par contre, ces structures semblent inadaptées lorsqu'il s'agit d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'un vaste bassin versant drainé par un grand cours d'eau du domaine public. Enfin, outre des pouvoirs de police administrative générale dont il ne faut pas exagérer l'importance (ROMI,1999), les maires disposent de compétences particulières comme la police spéciale de la baignade et des activités nautiques⁵⁰ en vertu de l'article L 2213-23 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

- Les Départements jouent également un rôle important en matière de politique de l'eau ; ils aident traditionnellement les communes au plan technique et financier⁵¹. "Le Département se voit notamment reconnaître les mêmes facultés que la commune pour exercer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement et d'entretien des cours d'eau. Il peut également utiliser sa politique de gestion des espaces naturels sensibles à des fins de maîtrise foncière des bords de la rivière. Cette possibilité plus ou moins développée selon les départements, et qu'il peut déléguer aux communes, constitue un puissant outil pour les politiques locales de gestion des cours d'eau ou même des aquifères. Néanmoins, cette possibilité est "encadrée" par le caractère d'espace naturel sensible que doivent revêtir les terrains préemptés. Des taxes peuvent éventuellement être mises en place au titre de la protection des espaces naturels sensibles. Mais, comme l'a déclaré le directeur du service environnement du Conseil Général de l'Ain, les taxes de cette nature ne sont pas bien perçues pas les habitants qui ne souhaitent pas voir augmenter les charges locales. Cela expliquerait le peu d'intérêt que leur ont accordé jusqu'à maintenant les Départements⁵².

⁴⁹ Selon le Rapport Tavernier (1999) "Responsables en dernier ressort de la fourniture et du traitement de l'eau, en qualité comme en quantité satisfaisantes, les communes et leurs groupements assurent la plus grande part des dépenses publiques dans le domaine de l'eau. Les collectivités locales sont à l'origine de plus de 85 % de la dépense publique dans le domaine de l'eau. Celle-ci n'est donc pas [directement] prise en charge par le contribuable national, ni d'ailleurs par le contribuable local, sauf dérogations, compte tenu de la séparation comptable entre budgets locaux et budgets des services de l'eau, même quand ils ne sont pas délégués"(p. 6).

⁵⁰ En vertu de l'article L.2213-23 du Code général des collectivités territoriales, les maires sont tenus d'assurer, la sécurité des baigneurs et le sauvetage des victimes éventuelles. Cette obligation porte aussi bien sur les baignades en mer ou en rivière qu'en piscine.

⁵¹ Ils gèrent également l'essentiel de l'enveloppe du FNDAE.

⁵² Réunion à Bourg-en-Bresse en présence du représentant du service environnement du Conseil Général de l'Ain, de la Chambre d'agriculture et de la DDAF avec les élèves-ingénieurs de 2^{ème} année de l'INA P-G dans le cadre de la séquence "sociologie de l'environnement", le 21 mai 2003.

Tableau 5 : les compétences environnementales des collectivités.

COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION
Assainissement et distribution de l'eau potable	Promotion du tourisme et sauvegarde du patrimoine naturel	Parcs naturels régionaux
Aménagement de zones d'activités	Aménagement du territoire rural et financement des remembrements	Aménagement du Territoire dans le cadre de l'exécution des contrats avec l'Etat
Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)	Utilisation de services techniques en appui aux communes (SATESE) ⁵³	Protection du patrimoine et des sites
Schémas de COhérence Territoriale (SCOT)	Invitation à co-financer des actions d'intérêt général ⁵⁴	

- La Région est une collectivité territoriale de plein exercice comme le département depuis la loi du 2 mars 1982. Peu de compétences sont conférées expressément à la région en matière d'environnement⁵⁵. Dans le domaine de l'eau par exemple, la région intervient en subventionnant des investissements d'intérêt régional pour améliorer la ressource (barrages, grandes adductions) ou pour protéger les zones sensibles (lacs, littoral, grands aquifères). Son intervention prend des formes multiples comme la présidence et/ou l'animation des Commissions locales de l'eau, le soutien financier et technique au management environnemental dans les entreprises, le soutien financier aux actions d'économie d'eau à l'échelle des communes⁵⁶. Les Régions entendent développer leur compétence en matière de gestion des eaux. Certaines d'entre elles sont parfois très présentes lors de la préparation et de la réalisation des SAGE et des contrats de rivières (exemple : Rhône-Alpes) et souhaitent obtenir des compétences supplémentaires. Ainsi, dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2003, l'expérimentation souhaitée par le Conseil régional de Bretagne pourrait porter sur trois grands domaines : la responsabilité politique de l'élaboration d'un schéma breton de l'eau, ou Schéma régional d'aménagement et de gestion des eaux bretonnes (SRAGE), déclinaison du Schéma directeur de bassin Loire-Bretagne (SDAGE) ; la gestion des données de l'eau ; la coordination des moyens financiers de l'eau, notamment des crédits contractualisés déconcentrés de l'Etat et de l'Union Européenne (Conseil régional de Bretagne, 2003)⁵⁷. Le Rapport

⁵³ Précisons que les Départements ne possèdent pas tous un Service d'Assistance Technique aux Exploitants des Stations d'Épurations (SATESE).

⁵⁴ En effet, les Départements sont de plus en plus sollicités pour intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas de leurs compétences légales tels que les contrats de plan Etat-Région (sur lesquels nous reviendrons plus loin).

⁵⁵ www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/politique_eau/acteurs/regions.shtml consulté le 4 avril 2003.

⁵⁶ Départements et Régions participent largement au financement des programmes destinés à l'aménagement et à la gestion des eaux. En général, les participations financières de la Région et du Département sont assez comparables. Elles avoisinent 15% du montant total du contrat pour chacun d'entre eux.

⁵⁷ Région Bretagne, *Décentralisation dans le domaine de l'eau : éléments stratégiques pour une proposition d'expérimentation demandée par le Conseil Régional de Bretagne*, Assises pour la Charte de environnement, Nantes, 29 janvier 2003, 15p.

DUBOIS (2001, p. 9) souligne à cet égard qu'aucune décentralisation globale de la gestion de l'eau aux Départements ou aux Régions n'est concevable, étant donné que les limites des circonscriptions et les bassins hydrographiques ne coïncident pas à l'exception de l'Alsace, de la Bretagne, de la Corse, du Nord-Pas-de-Calais et des départements et collectivités d'outre-mer. La taille des quatre grands agences de l'eau⁵⁸ est telle qu'il n'y a pas de solidarité physique entre les bassins qu'elles réunissent.

En définitive, les communes peuvent avoir un rôle primordial par l'intermédiaire des syndicats de rivière. Départements et Régions jouent également un rôle clef car ils fournissent, comme l'Etat et les agences de l'eau, une partie des moyens nécessaires à la mise en œuvre des actions relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux⁵⁹. D'autres structures, aux statuts extrêmement divers, peuvent intervenir dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux au titre de maître d'ouvrage (par exemple, la communauté locale de l'eau) et dans le cadre de partenariats (par exemple, la fédération de pêche et de protection des milieux aquatiques).

- La communauté locale de l'eau est le maître d'ouvrage "naturel" à part entière. L'article 31 de la loi sur l'eau l'habilite à prendre en charge tous types de travaux relatifs à la gestion des rivières au même titre que les structures "classiques" (communes, syndicats, etc.). Sa constitution est néanmoins soumise à l'existence préalable d'un SAGE, ce qui est un frein certain à l'organisation de la gestion de la ressource. Malgré sa forte légitimité dans le domaine de la gestion des rivières et de la ressource, la communauté locale de l'eau ne dispose pas d'une meilleure capacité d'intervention sur le domaine privé que les communes ou leur groupement. Dans le bassin de la Saône, des structures de ce type seraient en gestation mais elles suscitent des interrogations chez les élus locaux⁶⁰.
- Les fédérations de pêche et de protection des milieux aquatiques participent aux opérations d'aménagement et d'entretien des rivières (participation directe ou financière) le plus souvent, en liaison avec les plans et les autres schémas halieutiques.

⁵⁸ Rhône-Méditerranée-Corse, Adour-garonne, Seine-Normandie et Loire-Bretagne.

⁵⁹ Les communautés de communes sont appelées à devenir des acteurs de l'eau importants. Il en va de même pour les communautés d'agglomération. En effet, d'après nos enquêtes, les nouvelles communautés d'agglomération de Bourg-en-Bresse (Ain), du Pays de Montbéliard (Territoire de Belfort), du Grand Besançon (Doubs) et de Chalon Val de Bourgogne (Saône-et-Loire) sont appelées à intervenir plus activement (et de manière plus coordonnée que par le passé), en particulier au plan paysager.

⁶⁰ A ce propos, les élus locaux ne voient pas (dans leur grande majorité) l'intérêt d'alourdir un dispositif relatif à la gestion des eaux déjà très complexe à leurs yeux. Toutefois, ce constat – qui repose sur de nombreux entretiens dont nous précisons ultérieurement les modalités – se limite au bassin versant de la Saône.

- Les groupements de riverains peuvent se porter maître d'ouvrage. On distingue deux types de groupement de riverains : le premier est l'Association Syndicale Libre (ASL), le second est l'Association Syndicale Autorisée (ASA). Dans le premier cas, les travaux sont exécutés sous la maîtrise d'ouvrage privée collective. Dans le second cas, ils le sont sous la maîtrise d'ouvrage publique⁶¹. Dans les deux cas des problèmes se posent. Le principal relève de l'archaïsme de ces structures. Au 19^{ème} siècle, les objectifs des riverains coïncidaient nettement avec l'intérêt général⁶². Ce n'est plus systématiquement le cas. La rectification des ruisseaux, autrefois réalisée par l'intermédiaire de ces structures, n'est plus l'objectif affiché des pouvoirs publics. Dans le bassin versant de la Saône, les riverains (excepté les agriculteurs) ignorent tout ou presque de ce genre de structures.
- Les Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels peuvent être des partenaires des maîtres d'ouvrage publics pour la maîtrise foncière et d'usage des bords de cours d'eau, mais plutôt pour des secteurs localisés, à forte valeur écologique. Ces organismes possèdent un savoir faire non négligeable en matière de location, d'achat ou de conventionnement.
- Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) sont des intervenants qui méritent d'être mieux connus des structures d'aménagement et de gestion des rivières, en raison des outils qu'elles peuvent mobiliser pour la maîtrise foncière. Les SAFER ont pour vocation initiale et principale d'améliorer la structure foncière des exploitations agricoles. Mais leur champ de compétence s'est élargi récemment à l'environnement et elles ont vocation à apporter leur concours technique aux collectivités territoriales. Elles disposent d'un large panel d'outils de maîtrise foncière, spécifiques (dont un droit de préemption a priori très complémentaire de celui

⁶¹ Les travaux exécutés sous maîtrise d'ouvrage privée collective sont prévus et organisés (articles L 215-15 à L 215-22 du Code de l'environnement) dans deux cas :

- (1) soit il existe des règlements anciens ou des usages locaux qu'il appartient au préfet de faire exécuter, d'office si nécessaire, en vertu de son pouvoir de police des eaux. Les dépenses afférentes sont alors à la charge des riverains, selon les modalités fixées par ces règlements et usages, ou à défaut au prorata de l'intérêt de chacun, lequel peut être fondé sur la longueur de berge possédée ; l'état de répartition est alors mis au point par un géomètre expert.
- (2) soit il n'existe pas de règlements anciens ou des usages locaux. Dans ce cas de figure, on a recours aux associations syndicales (en conformité avec l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 1865), lesquelles peuvent être, soit autorisées, soit constituées d'office par le préfet lorsque le programme des travaux, élaboré et mis à l'enquête, ne recueille pas la majorité qualifiée. Dans tous les cas, les rôles de répartition des dépenses liées aux travaux et à l'entretien ultérieur des ouvrages, sont établis sous le contrôle du préfet qui les rend exécutoires et les fait recouvrer comme en matière de contributions directes. Les contestations relatives à ces procédures sont du ressort des juridictions administratives.

Les associations syndicales autorisées sont des formes de groupement de riverains largement dominantes. Elles ont le statut d'établissement public et doivent donc être à ce titre regardées comme des maîtres d'ouvrage publics. Les groupements de riverains de cette nature ont été les premières structures collectives de maîtrise d'ouvrage de travaux en rivière et constituent aujourd'hui encore une formule efficace, à condition que les propriétaires continuent à trouver un intérêt à l'entretien collectif du cours d'eau, et soient donc conscients des obligations qui sont les leurs. En outre, les ASA, dans la mesure où elles peuvent déléguer leur maîtrise d'ouvrage à des communes ou à des syndicats constituent une structure relais intéressante. (JACQUIN *et al.*, 2003).

⁶² L'intérêt général est une notion ambiguë sur laquelle nous reviendrons dans le prochain chapitre.

des Départements) ou non, et d'un type de bail qui leur est propre. Néanmoins, ces outils sont encore très peu mobilisés dans l'objectif de gestion des milieux aquatiques ou des aquifères précise le MATE (2001). Les représentants locaux des SAFER sont parfois très engagés dans le syndicalisme agricole. Ils n'apparaissent donc pas comme des partenaires neutres à l'instar des chambres consulaires qui peuvent se porter, le cas échéant, maître d'ouvrage sur des études agri-environnementales.

- Les parcs nationaux et régionaux⁶³ : si le parc peut être maître d'ouvrage, il ne se substitue pas en général aux syndicats existants. Le parc national est aussi souvent propriétaire et peut confier la gestion de ses terrains à des agriculteurs par le biais d'une grande variété de contrats. Le parc naturel régional est, quant à lui, un outil d'aménagement de territoires à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche et menacé. Il cherche à concilier la protection du milieu naturel et le développement économique et social. Mais la charte des parcs naturels régionaux est un contrat ayant valeur de directive pour les parties et non opposable aux tiers. Les mesures de protection de l'environnement qui s'y appliquent sont identiques à celles qui concernent le reste du territoire français. L'organe de gestion d'un parc naturel régional ne peut être qu'un syndicat mixte. A ce titre, il peut donc se doter des compétences qu'il souhaite en matière de gestion des cours d'eau. Les parcs peuvent donc être maîtres d'ouvrage d'actions de gestion intégrée mais ils sont aussi par nature des coordinateurs et des fédérateurs d'approches globales.

Le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux englobe de multiples acteurs, parfois dépassés par leurs charges (syndicats intercommunaux d'aménagement et surtout associations syndicales). La création d'Etablissements Publics Territoriaux de Bassins (EPTB) va-t-elle accélérer la disparition de ces organisations souvent anciennes ?

1.3.3. Nouveaux enjeux, nouveaux pouvoirs : les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB).

Les EPTB sont des établissements publics de coopération regroupant des communes et/ou des départements et/ou des régions intervenant sur une entité hydrographique cohérente, à une échelle supérieure à celle des autres groupements de collectivités. C'est sur ce type de maître d'ouvrage qu'il nous paraît utile de s'attarder maintenant au regard de la nature et de l'évolution des EPTB.

⁶³ Les activités humaines sont strictement réglementées ou interdites au moyen de servitudes. En matière de gestion des cours d'eau et des zones humides, la réglementation propre du parc peut imposer, au delà des contraintes de la loi sur l'eau et uniquement dans la zone centrale, des modalités spécifiques d'intervention.

Durant les années 1950-1960, les syndicats mixtes se développent afin de faciliter la mission des gestionnaires locaux dans divers domaines dont l'environnement, qui n'était pas à cette époque une préoccupation majeure à leurs yeux. L'article L. 213-10 de la loi sur l'eau de 1964⁶⁴ les incite à créer des établissements publics administratifs au titre de la gestion des eaux dans un bassin (ou une fraction de bassin), un cours d'eau (ou une section de cours d'eau). Ces établissements publics administratifs sont placés sous la tutelle de l'Etat.

De 1964 à 1991, des établissements publics comme celui de la Loire sont mis en place. Ils ont pour objet l'aménagement et la gestion des eaux, et notamment la lutte contre les inondations. Leurs règles de fonctionnement sont conformes à celles des syndicats mixtes. Parallèlement, des ententes interdépartementales sont également conclues. En 1992, la nouvelle loi sur l'eau renforce la place des syndicats mixtes⁶⁵. En 2002, les travaux parlementaires relatifs au projet de réforme de la loi sur l'eau proposent de clarifier le rôle des EPTB dont le nombre est amené à croître d'ici dix à quinze ans⁶⁶. L'association française des EPTB a déjà recensé vingt membres⁶⁷ lors de son assemblée générale constitutive en 1999.

⁶⁴ Devenu l'article L 213-10 du Code de l'environnement.

⁶⁵ L'article L.211-7 du Code de l'environnement précise que les syndicats mixtes créés en application de l'article L.5721-2 du Code Général des Collectivités Territoriales sont habilités à utiliser les articles L.151-36 à L.151-40 du code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux [...] dans le cadre d'un SAGE s'il existe.

⁶⁶ Le projet propose en effet que la section 6 du chapitre III du titre Ier du livre II du code de l'environnement soit ainsi modifiée (articles L. 213-10 et L. 213-11 du Code de l'environnement) :

« Art. L. 213-10. - Un établissement public territorial de bassin peut être créé afin de mettre en oeuvre, dans un bassin, un sous-bassin ou groupement de sous-bassins, la gestion équilibrée de la ressource en eau telle que définie à l'article L. 211-1.

« Le préfet coordonnateur de bassin délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales concernées, le périmètre de cet établissement public.

« Cet établissement public fonctionne, selon les cas, conformément aux dispositions régissant les ententes interdépartementales visées aux articles L. 5411-1 et L. 5411-2 du code général des collectivités locales ou celles régissant les établissements constitués en application des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 ou des articles L. 5721-1 à L. 5721-7 du même code.

« Art. L. 213-11. - La commission locale de l'eau peut confier l'élaboration ou la mise en oeuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux à un établissement public territorial de bassin visé à l'article L. 213-10.

« Lorsqu'un tel établissement public n'existe pas ou lorsque le périmètre d'un établissement existant ne lui apparaît pas pertinent, elle peut demander au préfet coordonnateur de bassin de délimiter, dans les conditions prévues à l'article L. 213-10, le périmètre d'un nouvel établissement ou de modifier le périmètre de l'établissement existant. »

⁶⁷ Association française des EPTB, assemblée générale constitutive du 14 janvier 1999. Ses membres sont les suivants : Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique du Bassin de l'Adour, Association Interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude, Institution Interdépartementale Pas de Calais/Somme pour l'aménagement de la vallée de l'Authie,

Si l'on analyse plus en détail les conditions de la création de l'Etablissement Public Loire, on remarque que cette structure est ancienne par rapport aux autres. C'est à la suite d'une mission que lui a confié le ministre de l'environnement, que J.Chapon, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, a déposé en 1979 un rapport définissant le cadre général d'une valorisation des ressources de la Loire et fixant les principes d'un aménagement équilibré prenant en compte la sauvegarde d'un patrimoine naturel de grande qualité. Ce rapport proposait de créer un organisme décentralisé chargé de l'aménagement de la Loire. Les crues de la Haute-Loire de 1980 ont incité les responsables politiques à prendre immédiatement en compte cette proposition.

L'Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents (l'EPALA) a été créé par arrêté du ministre de l'Intérieur le 22 novembre 1983 sous l'impulsion de J.Royer alors Président de l'Institution Interdépartementale pour la Protection des Vals de Loire. L'EPALA a été installé en janvier 1984 et l'ensemble des équipements de l'Institution Interdépartementale (barrage de VILLEREST et réseau CRISTAL) lui a été transféré. Lors de sa création, l'EPALA réunissait 5 régions, 14 départements et 17 villes.

Fin 1999⁶⁸, l'Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents, qui a désormais le statut juridique d'un syndicat mixte de collectivités territoriales, regroupait plus des deux tiers des régions et départements du bassin de la Loire.

Institution Interdépartementale pour l'Aménagement du fleuve Charente et de ses Affluents, Etablissement Public Interdépartemental Dordogne, Syndicat Mixte d'Aménagement de la Vallée de la Durance, Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagements de la Garonne, Institution du canal d'Ille et Rance, Etablissement Public Loire, Entente Interdépartementale du Bassin du Lot, Etablissement Public d'Aménagement de la Meuse et de ses Affluents, Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique de la Montagne Noire, Institution Interdépartementale pour l'Aménagement du barrage de Montbel, EPTB – Territoire Rhône, Syndicat Mixte d'Etudes pour l'Aménagement du Bassin de la Saône et du Doubs, Interdépartementale des Barrages Réservoirs du Bassin de la Seine, Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Nantaise, Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise, Syndicat Mixte Interdépartemental d'Aménagement et de mise en valeur du Vidourle, Institution d'Aménagement de la Vilaine.

⁶⁸ En 1999, l'EPALA est précisément constitué de 6 régions (Auvergne, Bourgogne, Centre, Languedoc Roussillon, Limousin, Pays de la Loire), 16 départements (l'Allier, l'Ardèche, le Cher, la Creuse, la Haute-Loire, la Haute-Vienne, l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher, la Loire, la Loire-Atlantique, le Loiret, la Lozère, la Nièvre, le Maine-et-Loire, le Puy de Dôme et la Saône-et-Loire), 19 villes de plus de 30.000 habitants (Angers, Blois, Bourges, Châteauroux, Joué-Lès- Tours, la Communauté d'Agglomération Clermontoise, Limoges, Montluçon, Nantes, Nevers, Orléans, Saint-Etienne Métropole, Saint-Nazaire, Rezé, le Grand Roanne, Saumur, Tours, Vichy et Vierzon) et 10 Syndicats intercommunaux départementaux regroupant des communes de moins de 30.000 habitants (SICALA) ; soit au total 6 millions d'habitants du bassin de la Loire (Source : EPALA, 2002).

Notons que les recettes de ces organismes, si l'on se limite à l'analyse des statuts de l'EPALA, illustrent la solidarité financière de bassin (cotisation des adhérents et subventions accordées par l'Etat et l'agence de l'eau)⁶⁹.

Plus récemment, créé le 25 février 1991, E.P.I.DOR. (Etablissement Public Interdépartemental de la Dordogne) est le résultat de la volonté commune de six départements. Le Puy de Dôme, le Cantal, la Corrèze, le Lot, la Dordogne et la Gironde ont décidé de fonder un établissement capable de coordonner la mise en place d'une gestion multi-usages du bassin versant de la Dordogne. La même année le Syndicat Mixte d'Etudes pour l'Aménagement de la Saône et du Doubs est créé. La légitimité politique des EPTB est forte car leurs présidents peuvent, en règle général, se prévaloir d'un bon ancrage dans les bassins concernés en tant qu'élus locaux/nationaux. De plus, il est fréquent que les directeurs de ces établissements soient des ingénieurs ou des cadres de l'administration territoriale qui connaissent parfaitement les rouages des collectivités. Quelle que soit leur localisation (Loire, Dordogne, Saône...), les EPTB ont principalement été conçus pour répondre aux problèmes hydrauliques. Très vite, le souci de conduire une approche globale des problèmes liés à l'eau à l'échelle du bassin s'est affirmé, évitant ainsi les écueils des stratégies d'aménagement classiques telles qu'elles se réalisaient jusqu'alors⁷⁰. Leur domaine de compétence s'est donc élargi. Les EPTB assument l'analyse stratégique préalable à la mise en place de nouveaux outils de gestion, la maîtrise d'ouvrage d'observatoires, de plans de gestion, de contrats...

⁶⁹ Les principales recettes sont les suivantes : fonds de concours ou subventions de l'Etat, de l'Agence de l'eau, des Chambres Consulaires ou de tout autre Etablissement public ou privé intéressé aux projets, cotisations et participations prélevées par le syndicat mixte parmi ses membres, produit des emprunts contractés pour construire les ouvrages, avances ou des remboursements pour services rendus ou équipements réalisés pour le compte de communes, de départements ou de régions, ainsi que pour le compte de particuliers dans le cadre de sa mission, produit des baux ou concessions, des dons et legs. Statuts de l'EPALA, mars 1990, 6p. Ils ont été modifiés par délibération n°84-01 du 4 mai 1984 (articles 7 et 8), par délibération n°87-28 du 19 juin 1987 (article 1) et par délibération n°90-18 du 16 mars 1990 (articles 5, 13, 15, 16, 18 et 28). Source : EPALA, 2002.

⁷⁰ Cela explique qu'à la lecture des statuts de différents syndicats, on constate que leur objet est large. Le syndicat a pour objet de réaliser ou de faire réaliser les études, la construction et l'exploitation des ouvrages publics ainsi que les aménagements destinés sur le cours d'eau récepteur et de ses affluents, à assurer la protection contre les inondations, améliorer le régime et la qualité des eaux, favoriser le développement des activités économiques et la protection de l'environnement dans le respect des compétences des collectivités territoriales intéressées et dans le respect des options régionales.

Tableau 6 : les principales compétences des EPTB pour l'aménagement et la gestion des eaux (Association Française des EPTB, 1999).

Les activités des EPTB en matière d'environnement	
Amélioration de la qualité des eaux	Plans pour le respect de la dynamique fluviale
Lutte contre les déchets flottants	Gestion quantitative de la ressource en eau
Lutte contre les inondations	Entretien des milieux naturels aquatiques et terrestres
Politique de prévention des risques	Entretien des berges
Amélioration des paysages	Observatoire des milieux aquatiques (cours d'eau, zones humides, etc.) et gestion des données sur l'eau
Développement des usages récréatifs aquatiques et campagnes de sensibilisation auprès des usagers	Contribution à la recherche et à l'enseignement sur l'environnement (classe vertes, musées...)

Si la montée en puissance des EPTB semble judicieuse au plan technique, du fait de la nature même des établissements, elle inquiète certains acteurs du point de vue stratégique (VIEILLARD-COFFRE, 2001). Des personnels des agences de l'eau et du ministère de l'environnement craignent en effet un possible glissement de certaines de leurs prérogatives vers des EPTB "aux mains des élus". Curieusement donc, l'émergence des EPTB désactive les tensions qui existent par ailleurs entre les agences de l'eau et le ministère de l'environnement⁷¹. Grâce à leur ancrage local, les syndicats de rivière demeurent influents en dépit de l'évolution rapide des structures intercommunales. Cependant, à ce niveau aussi, le crédit des EPTB est de plus en plus grand car les syndicats locaux éprouvent parfois des difficultés réaliser leurs projets sans l'aide technique des EPTB.

⁷¹ Ces tensions portent en particulier sur l'absence de moyens de police des agences de l'eau par rapport aux services de l'Etat et à d'autres organismes publics selon BARRAQUE (1999).

De la maîtrise d'ouvrage à la maîtrise d'œuvre : vers la concrétisation des plans gestion.

Dans le cadre d'un programme d'action relatif à l'aménagement et à la gestion des eaux, la maîtrise d'œuvre est chargée d'exécuter la mission que lui confie la maîtrise d'ouvrage. Il convient de distinguer la maîtrise d'œuvre d'étude qui se situe en amont du dit programme et la maîtrise d'œuvre de travaux qui se situe en aval. En amont, la maîtrise d'œuvre consiste à établir, pour chaque volet du programme (qu'il s'agisse d'un contrat de rivière ou d'une autre formule), un état des lieux d'une part et des propositions d'actions de l'autre. En aval, la maîtrise d'œuvre consiste à réaliser, selon un cahier des charges précis, les actions préconisées suite à l'état des lieux.

Dans les deux cas, le maître d'œuvre peut être public (DDE, DDAF, SN, syndicat de rivière) ou privé (bureaux d'études tels que SOGREHA, SAFEGE ou ASCA, des universitaires par l'intermédiaire d'associations telles que l'ADEPRINA. La maîtrise d'œuvre de travaux, l'exécution des travaux est confiée dans de rares cas à la DDAF ou à la DDE et, le plus souvent, à une entreprise spécialisée dans l'assainissement (construction de STEP), la protection des milieux habités contre les crues (digues) ou pour des travaux doux de végétalisation de berges (dans le cadre de la lutte contre l'érosion rivulaire) et de restauration de frayères par exemple. Le respect du cahier des charges passe par la rigueur du maître d'œuvre en collaboration avec le conducteur de travaux, représentant l'entreprise.

De façon à contrer le positionnement stratégique d'EPTB jugés indispensables mais envahissants, l'administration de l'environnement a parfois tendance à s'appuyer sur le mouvement associatif, très vigilant au sujet du comportement des élus en matière de gestion de l'eau. Cette alliance n'est pas nouvelle et elle est bien comprise : l'Etat attend des associations qu'elles représentent un contre-pouvoir dans le jeu qu'il mène avec les élus locaux notamment, tandis que les associations recherchent de leur côté que soient reconnues leur utilité, leur compétence et leur représentativité, par rapport à un système de représentation politique locale (FABIANI, 1995).

1.3.4. Le recours aux associations est-il seulement un moyen pour l'Etat de pallier certaines défaillances ?

L'utilisation fréquente de termes, tels que "nébuleuse environnementale" et "univers associatif", suggère une méconnaissance du monde associatif par l'Etat. S'agissant des associations de protection de la nature, des informations importantes demeurent manquantes (effectifs réels au sein des associations, démographie associative...). Il est donc indispensable de mieux connaître les associations qui passent pour des

acteurs influents sur la scène sociale et environnementale. Inscrivent-elles leurs actions dans le champ de l'écologie politique ou bien au contraire tentent-elles de s'en éloigner pour accroître leur crédibilité scientifique ? En quoi précisément participent-elles aujourd'hui à la politique de l'eau ?

Le nombre et les activités des associations :
quelles sont celles qui se consacrent à la protection ou à la gestion des milieux aquatiques ?

En France, entre 60 000 et 70 000 nouvelles associations sont créées chaque année. Leur fonctionnement repose essentiellement sur l'investissement de 9 millions de bénévoles. Sur les quelques 700 000 associations recensées, 100 000 seulement le sont en tant qu'employeurs. Le secteur à but non lucratif emploie néanmoins 800 000 personnes environ en France (1 000 000 en Allemagne, 900 000 en Grande-Bretagne et 400 000 en Italie)⁷². Il contribue à 4,2% de l'emploi global. Un récent sondage réalisé sur la vie associative pour la Mission Interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 indique que les français ont une bonne opinion des associations (95%). Le taux d'adhésion à des associations vient nuancer ces propos. Il est en effet de l'ordre de 25 à 30% en France et chez nos voisins européens contre 70% aux Etats-Unis.

Ces chiffres dissimulent mal les incertitudes qui caractérisent la vie associative en France (fiscalité, nature et nombre des associations, etc.). L'Etat ne s'est doté que de moyens très faibles de connaissance et, *a fortiori*, de contrôle des associations ; seules les associations auxquelles sont attribués des fonds publics sous forme de subventions semblent être contrôlées.

La part exacte des associations de protection de la nature dans la totalité des associations est méconnue. "En l'absence d'évaluation précise, il faut se contenter d'approximations. Pour ce qui concerne l'environnement, de l'ordre de 1500 associations disposaient d'un agrément en 1991 [il existe plus de 4000 associations de pêche et de protection des milieux aquatiques], leur ouvrant l'accès aux instances de participation officielle. Cet ensemble constitue le premier cercle, le mieux identifiable, du mouvement. S'y concentrent l'expertise et les formes diverses de reconnaissance sociale et institutionnelle. Pour le reste, si l'on estime entre 40 000 et 50 000 le nombre d'associations relevant d'une définition large du cadre de vie [soit 5% du total des associations en France], on n'a aucun moyen d'estimer leur vitalité ou leur représentativité" (p.26) précise FABIANI (1995).

Afin de présenter les différents types d'associations de protection de la nature, il convient de s'attarder sur trois périodes :

- La première période correspond au milieu du 19^{ème} siècle. Il est en effet d'usage de faire remonter à 1854 l'origine d'une préoccupation associative pour la protection de la nature, année de création de la Société impériale zoologique d'acclimatation en

1854 (CADORET, 1988). Science et protection de la nature se confondent alors. Ce mouvement contribue à la création de la Ligue de protection des oiseaux (LPO) créée en 1912 et du Conseil National de la Protection de la Nature en 1946. Aujourd'hui, les "sociétés savantes" existent toujours sous forme d'archéo-associations.

- La seconde période débute dans les années 1960 en réaction aux aménagements lourds (routes, centrales nucléaires, grands ports). L'époque des autoroutes est aussi celle de la politisation de l'écologie⁷³ et de l'apparition d'associations organisées (ABELES, 1993). Locales et structurées en réseaux⁷⁴, elles s'inscrivent moins dans la promotion de la nature à travers les sciences naturelles que dans la recherche de solutions techniques aux problèmes de dégradation de l'environnement. En échange de l'octroi de prérogatives juridiques particulières et de subventions aux associations, l'Etat attend une promotion de sa politique environnementale ainsi qu'un appui pour la mise en oeuvre du droit. LASCOURMES (1994, p. 193) affirme ainsi que "les associations de défense constituent, de fait, les véritables services extérieurs d'un ministère [de l'environnement] qui en est partiellement dépourvu" – mais avec le pouvoir de police en moins. Les relations qu'entretiennent les associations agréées de pêche et de protection des milieux aquatiques avec l'Etat constitue un bon exemple des services mutuels que se sont rendus deux acteurs clefs de la politique de l'eau⁷⁵.

⁷² D'après une enquête de J.Fénoglio dans *Le Monde* daté du 18 avril 1998.

⁷³ Cf. candidature de R. Dumont à l'élection présidentielle de 1974.

⁷⁴ France Nature Environnement est la fédération nationale des associations de protection de la nature et de l'environnement. Elle regroupe 14 associations nationales, 32 fédérations et associations régionales, 80 associations départementales et plus 3000 associations locales. Près d'une dizaine d'associations régionales localisées dans le bassin de la Saône intègrent le "réseau" FNE. Il y a ainsi, en Bourgogne, l'ADDNE - Yonne Nature, Côte d'Or Nature Environnement (ex COPRONAT), l'AOMSL (Association Ornithologique et Mammalogique de Saône et Loire), l'CDPN 71 (Comité Départemental de Protection de la Nature en Saône et Loire), en Rhône-Alpes, la FRAPNA Région (Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature), le CORA (Centre Ornithologique Rhône-Alpes) et, en Franche-Comté, Franche Comté Nature Environnement à Besançon.

⁷⁵ Une partie des pêcheurs adhère par ailleurs à des associations dites de pêcheurs sportifs. La défense d'une espèce et de son biotope constitue la préoccupation principale des associations qui rentrent dans le giron des associations de protection de la nature (TOS, AIDSA, etc.). Par exemple, l'Association pour la Protection du Saumon en Bretagne a été créée en 1969 par des membres d'AAPP bretonnes. De la protection d'une espèce, l'association, comme beaucoup d'autres, s'est tournée vers la protection du milieu. Avec les problèmes soulevés depuis les années 1980 par les nitrates et les pesticides, l'association a élargi son champ d'action à la défense des consommateurs. En 1989, elle devient "Eaux et rivières de Bretagne". Elle est l'une des plus puissantes associations de défense de la nature et constitue désormais un interlocuteur privilégié du préfet de Bretagne au même titre que la FNSEA.

**Les intérêts du ministère de l'environnement et des associations sont convergents :
l'exemple des Associations Agréées de Pêche et de Protection des Milieux Aquatiques.**

Au début des années 1980, les intérêts de l'Etat et des pêcheurs sont convergents. D'un côté, le ministère en charge de l'environnement n'a guère de moyens à consacrer à la surveillance des milieux aquatiques. De l'autre, le "lobby" des pêcheurs est encore très important puisqu'un français sur dix pratique ce loisir même si l'érosion des effectifs est régulière depuis le milieu des années 1960 (BRUN, 1998). Les associations de pêche ont donc grand besoin de recruter de nouveaux adhérents. De plus, le contexte politique de l'époque est favorable. L'Union de la gauche remporte les élections législatives de 1981 alors que la pêche passe pour être un loisir populaire puisque familial et peu coûteux. Il est vrai que les ouvriers, les retraités et les fonctionnaires représentent la majorité des pêcheurs.

Avec la loi du 29 juin 1984, le législateur s'efforce d'institutionnaliser (pour ne pas dire instrumentaliser) les associations de pêche en en faisant des AAPPMA (Associations Agréées de Pêche et de Protection des Milieux Aquatiques). En d'autres termes, les associations se voient attribuer une sorte de "mission" de surveillance des milieux aquatiques. A l'évidence l'Etat considère que les associations sont là au fond pour remplir une fonction supplétive de l'action politique et administrative (LASCOURMES, 2002).

Faute de propriétaires riverains suffisamment attentifs à l'état des rivières et des berges en particulier, et, en l'absence d'agents sur le terrain, les "pêcheurs électeurs" deviennent, par défaut, "propriétaires" du milieu aquatique du domaine privé et responsables de sa surveillance (BRUN, 2002). Le législateur espère aussi à cette occasion effacer les imperfections de la loi de 1976 et améliorer le droit de l'eau⁷⁶. En échange de cette "mission", il "offre" aux associations de nouveaux territoires de pêche qui doivent leur permettre d'augmenter mécaniquement leur nombre d'adhérents⁷⁷.

Le résultat de cette opération est positif pour l'Etat comme pour les AAPPMA. Toutefois, cela n'a pas suffi à enrayer la diminution des effectifs. Cela explique par ailleurs les difficultés budgétaires du CSP et des FDAAPPMA. Sur un tout autre plan la préservation des milieux naturels aquatiques n'a guère tiré bénéfice de l'opération : d'après les témoignages que nous avons recueillis dans les départements de l'Ain et de Saône-et-Loire auprès du CSP, les transactions entre les pollueurs et les AAPPMA sont fréquentes. L'activité contentieuse

⁷⁶ La loi pêche a sans doute contribué à sensibiliser une partie des pratiquants. Elle a également permis de mieux surveiller le domaine privé. De plus, on parle de l'eau comme "milieu" et non plus seulement comme d'une ressource renouvelable. Cela dit, "c'était une erreur de croire que la loi pêche – faite uniquement pour les pêcheurs – pouvait régler aussi le droit de l'eau" (GAZZANIGA *et al.* 1998).

⁷⁷ Pouvoir et devoir des associations agréées se sont donc accrus. L'obligation de se regrouper en associations pour exercer le droit de pêche et payer une taxe piscicole remonte au gouvernement de Vichy (12 juillet 1941). La loi du 23 mars 1957 instaure les fédérations et prévoit les agréments (GUILBAUD *et al.*, 1992, BOULEAU, 2002). "Cependant en 1983, les exonérations de taxe sont nombreuses. Le gouvernement propose aux AAPP d'obliger tous les pêcheurs à être adhérents, *a contrario* ce monopole des AAPP est assorti d'une obligation de gestion. [En même temps], le riverain devient détenteur d'un droit de pêche qu'il ne peut exercer que s'il est adhérent à une AAPP (art. 3 de la loi, art. L. 436-1 du Code de l'environnement). Par ailleurs, [...] le transfert des responsabilités à une AAPP pour l'entretien des berges l'oblige à partager ou à perdre son droit de pêche. On crie au collectivisme..." (BOULEAU, 2002).

reste exceptionnelle et les associations de ce type privilégient souvent la concertation et la conciliation au nom du pragmatisme, quitte à ne pas jouer leur rôle (LASCOUMES, 2002)⁷⁸.

Enfin, les plans de gestion proposés par les AAPPMA qui se sont peu à peu mis en place depuis 1984 sont méconnus et, en domaine privé, les pêcheurs ne remplacent pas les riverains (le nettoyage des rivières est peu prisé des adhérents). En outre, les préoccupations des AAPPMA (cormoran, silure, règlements) demeurent éloignées de celles du reste des associations de protections de la nature. De l'aveux même de leurs dirigeants, les partenariats entre les AAPPMA et les autres associations comme "SOS Reyssouze Vivante" ou la Fédération Rhône-Alpes pour la Protection de la Nature (FRAPNA) sont exceptionnels. Il faut le plus souvent une catastrophe écologique pour que les adhérents des associations militent côte à côte.

- La troisième période se dessine à partir de 1980-1990. Elle est marquée par un double mouvement de co-construction de la politique de l'eau.

Le premier mouvement concerne les associations telles que "Eaux et rivières de Bretagne". Il s'agit d'un rapprochement entre les associations de protection de la nature et les associations de défense des consommateurs (d'eau). Ayant constaté l'interpénétration des multiples aspects de la qualité (eau du robinet, eau des rivières, faune, flore, paysage...) les associations s'organisent autour d'une stratégie commune fondée sur la préservation des milieux aquatiques, sans toutefois perdre leur identité. Ainsi, "Eaux et rivières de Bretagne" intègre-t-elle le collectif⁷⁹ "Eau Pure" qui rassemble des organisations de consommateurs comme l'UFC (Union Française des Consommateurs), des organisations de protection de l'environnement comme la FAPEN (Fédération des Associations de Protection de l'environnement et de la Nature) ou la SEPNEB (Société d'Etude pour la Protection de la Nature en Bretagne).

Comme le soulignent MALLARD *et al.* (1999), avec une telle composition, il s'agit "d'un regroupement non négligeable de la "société civile" qui, en allant bien au-delà des clivages politiques, affirme la légitimité d'un collectif capable de rassembler de nombreux individus s'exprimant habituellement de manière indépendante au sein de

⁷⁸ En outre, ce texte de loi fait pour les pêcheurs n'a pas profondément modifié leur comportement (bien peu savent ce que signifient les cinq lettres d'A.A.P.P.M.A.), ni amélioré l'organisation territoriale des AAPPMA ni même endigué l'érosion des effectifs.

⁷⁹ Le terme "collectif" est assez récent dans le domaine de l'environnement ; à notre connaissance, il est habituellement utilisé dans celui de la lutte sociale.

leur propres groupements [...]. En ce qui concerne les modes de fonctionnement concrets du collectif, il ne semble pas exister de répartition des tâches entre les différents porte-parole, et les stratégies sont élaborées en commun de manière collégiale" (p. 72). Son discours ne fait pas référence à la globalisation des problèmes environnementaux. On traite des aspects liés à la qualité (prix de la facture d'eau, par exemple) et on le fait savoir (il suffit, pour s'en convaincre, d'ouvrir les journaux locaux !).

En parallèle, se constitue un pôle associatif qui hérite, au plan organisationnel, des structures des années 1960 et 1970 (les "anti-aménagements", les "anti-nucléaire" puis les "anti-mondialisation"⁸⁰). Il attire des militants politiques de gauche et syndicaux souhaitant "jeter les bases d'un nouveau projet d'écologie politique" selon la formule employée à l'occasion de la présentation des États Généraux de l'Écologie Politique⁸¹ alternatif au libéralisme et à la social-démocratie⁸². Dans cette optique, la protection des ressources en eau est une façon de faire de la politique, en s'appuyant sur des thèmes qui procèdent d'une sensibilité forte dans le corps social contemporain. Aussi, peut-on dire en caricaturant un peu que la question de la qualité de l'eau supplante celle des congés payés chez les militants-associatifs.

Jamais, les liens n'ont été aussi étroits entre le ministère en charge de l'environnement, le militantisme politique et une partie des associations que durant la période à laquelle le ministère était dirigé par un ministre Vert (D.Voynet puis Y.Cochet). Mais, les dissensions sont, semble-t-il, demeurées fortes entre la base (les associations locales) et la tête (le ministère et la direction des Verts) durant cette

⁸⁰ L'influence des "anti-mondialisation" a été ressentie lors des assises des associations d'Europe qui se sont tenues à Strasbourg du 10 au 12 décembre 2002, sous la patronage de W. Schimmer, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et de N. Fontaine. Dans la déclaration finale, il est mentionné qu'il faut "affirmer le rôle et la place du mouvement associatif dans la réalisation d'une "autre mondialisation" qui respecte les citoyens, les identités régionales, sociales et culturelles".

⁸¹ Forum des États Généraux de l'Écologie Politique, *Quel aménagement durable pour le pays de la Bresse bourguignonne ?*, Pierre-de-Bresse, 26 novembre 2000.

⁸² Les différents mouvements de ce type actifs dans le bassin versant de la Saône sont les suivants : Active, AOMSL, ATTAC, ARE St Germain du Bois, Comité Départemental de Protection de la Nature S&L, Confédération Paysanne S&L, Droit de Cité, Les Verts Saône et Loire, GIANA, Les Verts Franche-Comté, Les Verts Ain, Phébus, SOS Saône, Saône et Doubs vivants, Rail Demain, Réseau Sortir du nucléaire.

période⁸³ compte tenu peut-être des faibles marges de manœuvre accordées à la ministre de l'environnement. L'interpénétration des mouvements syndicaux, associatifs et politiques accrédite la thèse d'une véritable co-construction des politiques publiques durant cette période et renforce l'ambiguïté du rôle de certaines associations.

Dans le cas du collectif "Eau pure" en Bretagne comme dans celui de "Saône et Doubs Vivants", on observe une grande hétérogénéité des composantes en dépit des passerelles entre ces deux organismes ainsi qu'une impressionnante batterie d'instruments d'intervention complémentaires (la maîtrise de la négociation et des actions médiatiques, les compétences scientifiques ou juridiques éprouvées). Or si les AAPPMA rechignent souvent à attaquer en justice ou sur le plan médiatique les pollueurs, il en va tout autrement de ces collectifs. C'est pourquoi en accordant progressivement davantage de pouvoir aux associations, l'Etat⁸⁴ encourt le risque de voir certaines d'entre elles se retourner contre lui lorsque sa responsabilité est directement mise en cause. Dans ce genre de situation (de plus en plus fréquente), on peut s'interroger sur le bénéfice que tire l'Etat d'avoir posté les associations dans son dispositif de surveillance des milieux naturels !

L'alliance tacite passée entre le ministère de l'environnement et les associations n'est cependant pas remise en cause, car celui-ci n'a pas beaucoup d'autres moyens que de se reposer sur le mécontentement des associations pour contrer les propositions "anti-environnementales" des grands ministères (c'est-à-dire ceux des transports, et de l'agriculture)⁸⁵. De cette manière, il contourne également les barrières que certains fonctionnaires posent devant lui depuis qu'ils ont perdu, du fait de sa création, une partie de leurs pouvoirs (LASCOUMES, 1999). En retour, les associations ont toujours été perçues comme une menace pour l'Etat : en intégrant la transversalité des thèmes environnementaux comme la protection de la qualité de

⁸³ Cela dit, à en croire les déclarations des ministres en charge de l'environnement successifs, aucun d'entre eux n'a bénéficié de réelles marges de manœuvre. On peut citer les difficultés auxquelles Corinne Lepage a dû faire face lorsque Alain Juppé était Premier ministre de 1995 à 1997.

⁸⁴ Ou de grandes entreprises publiques comme EDF par exemple (cf. la question des barrages coupant la routes des poissons migrateurs ; exemple peu connu de l'apron dans le Rhône).

⁸⁵ Le thème des effets des politiques du ministère des Transports et de l'Agriculture sur le fonctionnement des écosystèmes aquatiques est traité dans le chapitre 4.

l'eau, elles ont les moyens de contraindre l'Etat à s'interroger sur son organisation et sur le sens de son action.

Au moment de la création du ministère de l'environnement, l'Etat voulait s'adjoindre les services des associations pour pallier ses propres défaillances ainsi que celles des entreprises et des riverains, et il se retrouve, trente ans plus tard, face à une nébuleuse environnementale extrêmement difficile à appréhender. Une partie non négligeable des citoyens se passionne pour la défense des fleuves (COULET, 1992, MICOUD, 2000). Une autre fait de la politique. Par conséquent, si l'insertion des associations dans l'élaboration des contrats de rivière témoigne de la transparence de la procédure, elle contribue *a contrario* à rendre obscures les revendications de certaines associations.

1.4 Les contrats de rivière : une approche participative et décentralisée de la gestion de l'eau.

Les tentatives de réforme en profondeur de la loi sur l'eau se sont principalement heurtées aux réticences des entreprises face à l'application effective du principe pollueur-payeur. D'autre part, la mise en œuvre des SAGE – avec lesquels "on dit ce que l'on s'interdit de faire plus que ce qu'il faut faire" (ROUSSEL, 2003) – se révèle plus difficile que ne l'avait prévu le ministère l'environnement. C'est pourquoi l'on peut penser que la panoplie d'instruments utilisables se réduit de fait aux contrats environnementaux à caractère incitatif. Dans la mesure où l'Etat a, depuis plus de vingt ans désormais, encouragé la mise en œuvre de contrats de rivière parallèlement à l'élaboration des instruments réglementaires, il convient de s'interroger sur la nature et les objectifs de ce type de contrat.

1.4.1. Le contrat de rivière : un outil précurseur en matière d'aménagement et de gestion des eaux.

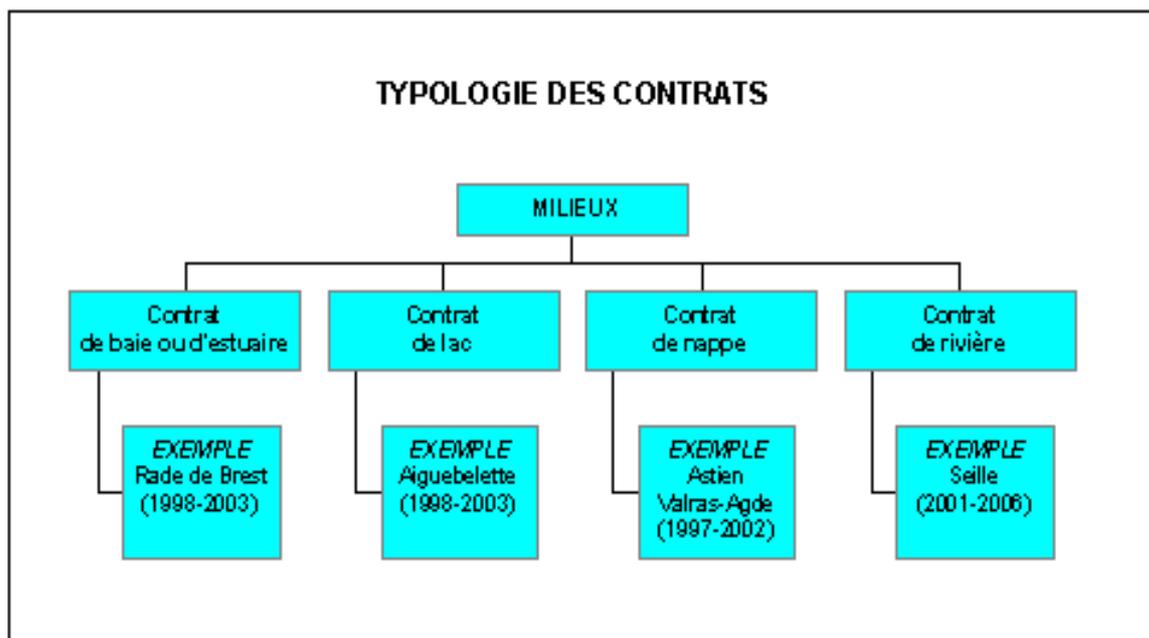
Le contrat de rivière se définit, à l'échelle d'une entité hydro-géographique cohérente, comme un instrument de planification et de coordination d'actions relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux (SALLES *et al.*, 1998). La mise en œuvre d'un contrat de rivière démontre théoriquement l'existence d'une solidarité de bassin.

Les contrats de rivière jouent un rôle précurseur dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux. Selon LASCOUMES *et al.* (1998), l'apparition de modes de gestion territorialisés trouve précisément son origine dans l'échec des décrets d'objectifs de qualité de la loi de 1964. Cet échec a "conduit l'Etat à développer des mesures incitatives, mises en œuvre à partir de 1981, sous la forme des contrats de rivière..." (p. 39). L'origine des contrats de rivière, dont le dispositif actuel a été instauré lors du Comité Interministériel de la Qualité de la Vie au printemps 1980, remonte aux opérations "rivières propres", lancées en 1974.

PRIEUR précise (2001, p. 133) qu'avant 1983 le contrat était signé entre le ministère de l'environnement et le préfet du département après une concertation avec les usagers. "Depuis 1983, le contrat est signé entre le préfet, le président du conseil général et le directeur de l'agence de l'eau (contrat Loiret, 31 mai 1983). Le contrat de rivière propre du Trieux en Bretagne signé le 26 novembre 1983 innovait en associant la Chambre d'Agriculture et des associations de protection de l'environnement". Les circulaires n°93-36 du 22 mars 1993 et n° 94-81 du 24 octobre 1994 ont conforté le caractère évolutif du dispositif⁸⁶. Le contrat "dernière mouture" se présente comme un engagement formel et multi-partenarial qui suppose une initiative locale⁸⁷.

Figure2 : typologie des "contrats de rivière".

BRUN (2003) d'après agences de l'eau (2000).



Pour un milieu donné (rivière, lac, baie, nappe), le contrat fixe des objectifs tout en prévoyant les modalités de réalisation des travaux nécessaires pour atteindre ces objectifs. Ce contrat est soumis, comme nous le verrons plus loin, à l'agrément du

⁸⁶ La circulaire du 22 mars 1993 remplace celles du 5 février 1981 et du 12 novembre 1985.

⁸⁷ D'une collectivité, d'un collectif d'associations, etc.

ministère de l'environnement pour bénéficier de l'aide de l'Etat (glossaire du SDAGE RMC). En revanche, ce contrat (rivière, lac, baie, nappe) se distingue du contrat dit "de milieu"⁸⁸ ou "de bassin", ce dernier ne faisant pas appel à l'Etat du point de vue financier.

Pour LASCOUMES *et al.* (1998), l'impact positif des contrats de rivière a conduit lors de la préparation de la loi de 1992 à la reprise d'un modèle de négociation territoriale : le SAGE. BARRAQUE (1999) est du même avis mais précise cependant que l'esprit des contrats de rivière, si ce n'est leur paternité, relève plus des agences que du ministère de l'environnement. "Dans le domaine de l'eau, à l'échec de la démarche rationnelle des objectifs de qualité inscrite dans la loi de 1964, a répondu le succès des contrats de rivières, qui s'inscrivent davantage dans la logique mutualiste des agences ; comme celles-ci financent davantage les contrats que le ministère, mais sans légitimité nécessaire pour planifier, les contrats peuvent aboutir à un manque de cohérence ou à des choix peu favorables à l'environnement" (BARRAQUE, 1999, p. 104).

Le Contrat de Rivière, un "vrai-faux contrat"

Le Contrat de Rivière n'est pas obligatoire mais n'en demeure pas moins opposable à l'administration et aux collectivités. Il suppose aussi une initiative locale et n'est pas opposable aux tiers. Du point de vue opérationnel, le Contrat de Rivière peut désormais précéder, accompagner ou prolonger un SAGE. Comme l'indique le MEDD (2002) : "Depuis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, la loi paysage du 8 janvier 1993 [et la loi Barnier de 1995, le contrat de rivière a évolué]. Il est appelé à devenir la traduction opérationnelle privilégiée du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)". Il s'agit également de compléter d'autres dispositifs de prévention pour améliorer la maîtrise de l'occupation du sol dans les fonds de vallées avec les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (1995)⁸⁹.

Le Contrat de Rivière est un "vrai-faux contrat" (BRUN *et al.*, 2003). Il s'apparente aux contrats ruraux⁹⁰ et aux contrats locaux de sécurité. Comme le précise RICHER (1999) au sujet des contrats de cette nature, "l'accord qui

⁸⁸ Exemple : le Contrat de milieu de l'Ay en Ardèche.

⁸⁹ Le plan d'exposition aux risques (1982) a précédé les PPR (décret n°95-1089 du 5 octobre 1995).

⁹⁰ Les contrats de rivière peuvent se confondre avec les contrats ruraux. Ainsi, les efforts entrepris par le pays de "Beauce Gâtinais" en Pithiverais ont trouvé leur aboutissement dans la signature, en juillet 2000, d'un contrat rural global pour l'eau avec l'Agence de l'eau Seine – Normandie, et non d'un contrat de rivière. Portant sur cinq ans pour un montant de 400 MF, le programme est co-signé pour le territoire du Pithiverais par la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture du Loiret, les communautés de communes du Beaunois, de Beauce et du Gâtinais et, bien entendu, par le syndicat mixte de pays. Il comporte trois volets principaux déclinés en actions prioritaires et identifie les maîtres d'ouvrages pour chacun des types

peut exister entre deux parties est une situation de fait, qui n'accède pas nécessairement au droit. Si l'accord ne répond pas aux conditions posées par le droit objectif, il constitue au mieux une convention non juridique, ce qui ne veut pas dire dénuée de portée, puisqu'elle peut avoir une portée politique ou morale" (p.34). De tels contrats peuvent obtenir un bon accueil chez les porteurs de projets locaux comme les anciens contrats de pays. Toutefois, il n'y pas de garantie de succès. Citons par exemple les contrats de paysage.

Pour PRIEUR (2001), les contrats de rivière constituent des "documents ambigus au plan juridique [qui] ne semblent pas avoir directement de valeur contraignante mais doivent servir de directive⁹¹ pour la programmation et l'action réglementaire ultérieure" Un jugement du tribunal administratif de Lyon du 10 décembre 1989 indique en effet que ce type de contrat constitue "une directive que l'administration s'est donnée à elle-même" et de laquelle elle ne peut s'écarter (*Revue Juridique de l'Environnement*, 1990, p. 119). En ce sens, l'action administrative doit être exemplaire. Elle peut être attaquée devant la justice par un tiers si elle agit en contraction avec les principes énoncés dans le contrat – principes qui doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les préconisations des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et la législation relative à la protection contre les inondations. Dans le cas du SAGE comme dans celui du contrat de rivière, il s'agit d'inciter les acteurs à négocier sur la base de diagnostics environnementaux et socio-économiques réalisés, afin d'adopter un cahier des charges cohérent et se tenir aux règles de gestion qui en découlent⁹².

Avec ces instruments, le système de gestion des milieux aquatiques gagne en horizontalité car les décisions se prennent davantage au plan local. L'aménagement et la gestion des eaux et des milieux aquatiques se décentralisent petit à petit ; il gagne en "horizontalité" (SALLES *et al.*, 1997). En conséquence, le spectre des acteurs de l'eau s'élargit beaucoup, des services de l'Etat jusqu'au simple propriétaire riverain en passant par les collectivités territoriales dont le rôle est désormais déterminant (PUECH, 1995). Rappelons que "Le système de gestion des milieux aquatiques se définit comme l'ensemble des composantes politiques, administratives, syndicales, associatives et entrepreneuriales intéressées, directement ou indirectement, à la préservation et/ou à l'exploitation des milieux aquatiques continentaux dans un espace donné (territoire national, bassin versant...). La gestion est entendue ici d'une part, comme la définition des orientations à long terme relatives à la préservation des milieux aquatiques, et, d'autre part, à l'administration quotidienne des intérêts de chaque utilisateur de l'eau et aux ressources vivantes associées compte tenu des orientations précédemment définies (principalement par le législateur)" (d'après BRUN, 2001, p. 8).

d'action. Il constitue la première traduction, à moyen terme, d'une politique publique collective dont la charte de développement durable du pays définit les lignes directrices à 20 ans (source : www.intercommunalites.com/communautes/document1374.htm consulté le 2 mai 2003).

⁹¹ La directive est "un acte de rationalisation et de facilitation de l'action administrative. Elle tend à assurer la cohérence des décisions [de l'administration]" (Chapus, 2001).

⁹² Ils sont tout à fait comparables en termes de procédures (avant-projet, projet, phase de validation, etc.).

Dans la procédure d'élaboration et la mise en œuvre du contrat de rivière, on peut distinguer cinq grandes étapes (OIEAU, 2001) :

1) La première consiste à réaliser un dossier préalable⁹³, sur la base duquel une évaluation du projet de contrat de rivière est effectuée au plan national. Pour permettre cette appréciation, le dossier préalable doit contenir les éléments suivants (circulaire du 24 octobre 1994) : un état des lieux, qui constitue un premier diagnostic et permet de fixer les objectifs généraux à atteindre, c'est-à-dire la liste des documents d'orientation et de programmation intéressant la rivière et son bassin versant (SDVP, SAGE, PLU, PPR...) ; une première présentation des grandes orientations du contrat, en termes de préservation, de restauration et d'usage de la rivière ; la nature et l'estimation des études complémentaires à réaliser ; la liste des opérations envisagées avec une estimation sommaire de leurs montants ; la (les) structure(s) existante(s) pouvant coordonner les actions et l'exécution du contrat ; enfin, le projet de composition du comité de rivière. L'élaboration de ce dossier et sa validation par les partenaires locaux dure généralement plus d'une année. Dans la majorité des cas, elle est coordonnée par une structure locale (syndicat, association, etc.), créée pour l'occasion ou intervenant déjà sur le territoire retenu pour le contrat.

2) La seconde étape se conclut par l'agrément du comité national. Le dossier est instruit par la DIREN, qui le transmet au ministère de l'environnement après avoir recueilli un certain nombre d'avis (agence de l'eau, divers services de l'Etat, Conseil supérieur de la pêche, VNF s'il y a lieu). L'évaluation du dossier est faite par le Comité National d'Agrément (CNA) des contrats de rivière ou de baie, qui réunit des représentants de l'Etat, des collectivités, du secteur de la pêche, des associations de protection de la nature et de la fédération française de canoë-kayak. Le porteur de projet est invité à présenter son dossier devant ce comité, éventuellement accompagné par la DIREN concernée.

3) Lorsque le projet est validé par le CNA, le préfet désigne le comité de rivière (troisième étape) qui va intervenir localement en deux temps : *primo*, par le pilotage de l'élaboration du dossier définitif ; *secundo*, par le suivi de l'exécution du contrat et

⁹³ A partir des documents existants.

la validation des rapports annuels d'exécution. La composition du comité de rivière est délibérément étendue, pour assurer une participation et une implication de l'ensemble des acteurs, afin de faciliter ainsi la mise en place d'actions concertées. Il associe des représentants des collectivités, de l'Etat, des riverains, des chambres consulaires, des associations, des établissements publics. Deux membres de la Commission locale de l'eau (s'il en existe une), le DIREN, le directeur régional du Conseil supérieur de la pêche et le directeur de l'agence de l'eau sont membres de droit. La présidence du comité est assurée par un élu.

4) En règle générale, le Comité de rivière installe un Comité technique (quatrième étape) composé par les représentants de l'Agence de l'eau, de la DIREN et d'autres services techniques, et le cas échéant, d'agents économiques particulièrement dépendants de la rivière. Ce comité est animé par le technicien qui coordonne les études et les travaux au sein de la structure porteuse. Il pilote les études complémentaires et prépare une synthèse qu'il présente ultérieurement au Comité de Rivière.

5) La cinquième étape consiste à réaliser le dossier définitif sur la base duquel le projet sera agréé et le contrat de rivière signé. C'est un document important, dont le contenu est défini par la circulaire du 24 octobre 1994. Le dossier définitif comprend le constat de la situation actuelle, les objectifs auxquels devra répondre la gestion de l'écosystème aquatique ainsi que les actions devant permettre de les atteindre. Ces actions seront regroupées en quatre volets : volet A (programmes d'assainissement, programmes de dépollution des industries, de l'élevage et de l'agriculture, à réaliser ou à achever) ; volet B1 (travaux de restauration des berges et du lit, de mise en valeur des milieux aquatiques et des paysages) ; volet B2 (travaux de protection localisée des lieux habités contre les crues) ; volet C (programme d'entretien et de gestion de la rivière, structure chargée de la mise en œuvre du contrat et organisation retenue pour assurer durablement la gestion de la rivière, modalités de suivi du contrat).

Le dossier définitif contient en outre la programmation sur 5 ans (en règle générale) et le financement des actions prévues, un tableau récapitulatif, pour chaque volet, des financements de chaque partenaire, un tableau synthétique reprenant, pour chaque

maître d'ouvrage, les travaux à réaliser, leur montant, les contributions des partenaires publics ou privés et les actions non financées par le ministère de l'environnement mais contribuant à la réalisation des objectifs poursuivis (programmes européens, contrats d'agglomération, mesures agri-environnementales, économies d'eau, etc.).

Le dossier définitif est validé localement par le comité de rivière avant de suivre un parcours identique à celui du dossier préalable : avis des différentes institutions locales, transmission par la DIREN au ministère de l'environnement, avis du Comité national d'agrément. Ensuite, le projet validé est signé par les divers partenaires : la structure locale de gestion du contrat de rivière, le ministère de l'environnement et les financeurs (notamment Conseil général et régional, et Agence de l'eau). Le contrat de rivière peut dès lors être exécuté.

Une fois le contrat signé, les actions programmées vont être engagées. La structure porteuse devra nécessairement disposer d'un animateur du contrat, qui aura un triple rôle :

- être l'interlocuteur permanent des partenaires, pour assurer la coordination des différentes tâches et actions, et prendre en charge les procédures administratives (dossiers de financement, rapports annuels, etc.) ;
- assurer l'animation du contrat, ce qui est la clé de son succès, par une forte action de sensibilisation et de communication auprès de l'ensemble des acteurs et des usagers de la rivière: publications, organisations d'événements, promotion de l'opération, etc. La réussite du contrat passe par le maintien d'une forte mobilisation des acteurs ;
- assurer le suivi du contrat. Chaque année, un état d'avancement de l'exécution du contrat est soumis au comité de rivière. Il présente l'état des actions, l'engagement des crédits et les premiers résultats. L'animateur peut également préparer "l'après contrat" en engageant des actions pérennes comme la mise en place d'équipes d'entretien de rivières, le lancement de nouvelles actions, etc.

Les collectivités impliquées peuvent compléter leurs ressources en sollicitant de multiples partenaires financiers : Etat, Agence de l'eau, Région, Département, Union Européenne, etc. Les deux principaux financeurs sont l'Agence de l'eau et le ministère de l'environnement. Les Agences de l'eau participent au financement d'une

partie des actions et au recrutement d'un animateur-rivière. Le ministère de l'environnement intervient de la façon suivante au plan financier : jusqu'à 40% pour les études préalables, jusqu'à 20% pour les opérations d'entretien et de restauration, la sauvegarde des zones humides, et pour la mise en place d'une structure de gestion, 10 à 15% pour les actions de sensibilisation et d'information. Les actions concernant la lutte contre les crues et les inondations bénéficient de crédits au titre du plan décennal de restauration et d'entretien des rivières⁹⁴. La maîtrise d'ouvrage finance au minimum 20% du coût des actions incluses dans le contrat.

1.4.2. Contrats de rivière et SAGE : outils concurrents ou complémentaires ?

Dans son plaidoyer pour une approche globale de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, BAROUCH (1989) montre combien il était urgent pour les pouvoirs publics dans les années 1980 de "passer d'une approche sectorielle – celle du consommateur d'eau, de l'irrigant, du pêcheur, de l'extracteur de granulats, de l'hydroélectricien, du protecteur de la nature, du canoéiste... à une approche globale visant collectivement à identifier, comprendre et contrôler [si nécessaire], tous les éléments du système-milieu et leurs interactions" (p. 103). Le contrat de rivière et le SAGE ont cet objectif en commun.

Le contrat de rivière et le SAGE partent du constat que la "trans-sectorialité" s'accompagne nécessairement d'une "trans-territorialité" (SALLES *et al.*, 1997, p. 7). Tous deux ont pour cadre des espaces cohérents du point de vue hydrologique. Ils ont également en commun d'être basés sur la concertation. La procédure dure généralement 24 mois au minimum pour l'élaboration d'un contrat de rivière car la concertation caractérise chacune des grandes étapes d'un contrat : environ 12 mois pour la réalisation du dossier préalable, quelques mois pour l'avis du CNA et la désignation du Comité de rivière, environ 6 mois pour la rédaction du dossier définitif, quelques mois pour la validation définitive et la signature du contrat. L'office international

⁹⁴ Remarquons que :

1 – Ces taux maxima de 20 % et 15 % seront systématiquement appliqués lorsque le contrat s'inscrit dans le périmètre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé.

2 – Les opérations d'assainissement sont subventionnées par l'agence de l'eau concernée selon ses règles propres d'intervention. La protection des milieux habités contre les crues fait l'objet d'un financement distinct sur un autre article budgétaire du ministère au titre du plan décennal de restauration et d'entretien des rivières.

de l'eau prend cependant la précaution d'indiquer sur son site internet que l'élaboration du dossier préalable peut s'étaler sur plus de 12 mois en l'absence de pratique de coopération locale ! De même, le démarrage des SAGE est assez long. L'émergence difficile de ces politiques territoriales pourrait donc s'expliquer compte tenu de la place qu'occupe la concertation tout au long de la procédure⁹⁵.

Poussé par le législateur, le ministère de l'environnement a littéralement "labellisé" la démarche. Ainsi, J.-P. Deneuvy (1999) de la DIREN Rhône-Alpes avance que "le contrat de rivière devient plus que jamais un label destiné à reconnaître le caractère exemplaire d'un programme de travaux [...]. Cette notion de label est fortement attachée à l'implication personnelle du ministre de l'environnement qui, au départ, signe lui-même les contrats en se déplaçant sur le terrain. Le succès aidant, cette implication risque de décroître, illustrant la perte du caractère exemplaire voire exceptionnelle de cette démarche...". La démarche s'est banalisée, mais le "label" demeure. La logique veut pourtant qu'un label soit accordé sur la base de critères jugés fiables et qu'il soit réexaminé périodiquement.

Dans une certaine mesure, les SAGE correspondent également à des "labels". Dans le domaine agricole, l'attribution d'un label signale la qualité particulière d'un produit. Dans ce cas les agents privés (producteurs, consommateurs....) bénéficiaires de celui-ci payent dans les faits une partie, voire la totalité, des coûts liés à la gestion et aux actions garantissant sa réputation. Ce label est directement sanctionné par les consommateurs (baisse de la consommation) si la qualité est jugée insuffisante, alors que dans le domaine de l'eau, la sanction pour un contrat de rivière "inefficace" n'est pas directe.

Le contrat de rivière et le SAGE peuvent enfin s'articuler avec d'autres contrats. D'après l'office international de l'eau (2000), "divers contrats peuvent s'intégrer au contrat de rivière, notamment un contrat d'agglomération ou un ensemble de mesures

⁹⁵ Le MATE précise sur son site (2001) que dans le cas où le contrat de rivière prolonge un SAGE déjà approuvé, la procédure est simplifiée. Elle se limite à la présentation d'un dossier définitif comprenant la synthèse du SAGE, le programme d'action qui en découle et son plan de financement. Il s'agit pour le ministère de l'environnement d'inciter les acteurs locaux qui se sont engagés dans un SAGE à suivre cette démarche. Ce cas de figure se présente par exemple sur la rivière d'Ain, non loin de la Saône.

agri-environnementales. Ils constituent alors un moyen d'apporter un traitement plus ciblé à certains types de problèmes, en l'occurrence le traitement des eaux résiduaires urbaines ou la pollution diffuse d'origine agricole".

L'évolution de la politique de l'eau traduit les changements généraux de l'action publique (processus de négociation multi-agents et redéfinition du territoire de l'action publique), parfaitement illustrés par le contrat de rivière. En effet, ce dernier promeut une logique participative et décentralisée de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (SALLES *et al.*, 1998, PUECH, 1995).

Même si "tous les contrats de rivière ne se soldent pas par des succès [la] dynamique induite débouche automatiquement sur une nouvelle approche de la problématique rivière et est parfois suivie d'un [autre] contrat qui permet de terminer le premier contrat et de le compléter" observe le rédacteur de la lettre de l'association *Sea River* sur son site internet⁹⁶. Ce genre de dispositions corrobore en effet "le passage d'un mode d'action publique vertical et descendant, hiérarchique et centralisé, fortement structuré par l'organisation de l'Etat et de ses administrations à des systèmes de décision et d'action plus éclatés, horizontaux, polycentriques, fonctionnant sur la base d'une coopération élargie à de multiples acteurs" (SALLES *et al.*, 1997, p. 5).

"L'administration de la nature" se rapproche des préoccupations des usagers afin de prévenir plus efficacement les conflits d'usages et les risques liés à une mauvaise gestion de la rivière. Les corporatismes traditionnels (expertise, monopole technique, puissance publique gestionnaire), s'ils sont toujours présents, interviennent dans un jeu, ouvert au rythme des "coalitions" à géométrie variable, qui se font et se défont au fil des négociations menées dans le cadre de la préparation du programme d'action (BRUN, 1999).

Pris dans une spirale contractuelle qu'ils ont contribué à engendrer, les acteurs de l'eau marquent jusqu'à maintenant une nette préférence pour les contrats de rivière au détriment des SAGE (par exemple, en Rhône-Alpes). L'engouement des structures

⁹⁶ La lettre de *Sea River*, février 2002, n°41.

porteuses pour les contrats de rivière s'explique par une raison essentielle. Les contrats de rivière comporteraient moins de contraintes techniques et juridiques que les SAGE.

Pour résumer le discours d'une ministre de l'environnement, le contrat de rivière symbolise bien le glissement des responsabilités du pouvoir central vers les collectivités territoriales et les organismes publics régionaux. Il a pour avantage d'être non obligatoire, "de travailler sur de l'assez court terme" et "ses résultats peuvent être directement visualisés par les différents acteurs"⁹⁷.

Depuis 1984, date à laquelle ce discours a été prononcé, le dispositif a beaucoup évolué. On est notamment passé de l'entretien à la gestion des rivières dans leurs bassins versants. Ce changement d'objectif renvoie à diverses notions théoriques que nous allons maintenant aborder.

⁹⁷ Déclaration d'H.Bouchardeau, secrétaire d'Etat à l'environnement et à la qualité de la vie, Convention de la Compagnie Générale des Eaux, Paris, le 19 juin 1984.